Gelson Fonseca Jr.

El interés y la regla

MULTILATERALISMO Y NACIONES UNIDAS

CATARATA

IUDC Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

UCM Universidad Complutense Madrid

GELSON FONSECA JR.

DIPLOMÁTICO BRASILEÑO DESDE 1970, HA TRABAJADO COMO PROFESOR EN LA ESCUELA DIPLOMÁTICA BRASILEÑA, EL PRESTIGIOSO INSTITUTO RIO BRANCO, EN BRASILIA, Y ES AUTOR DE NUMEROSAS PUBLICACIONES SOBRE TEMAS INTERNACIONALES. TAMBIÉN ES MIEMBRO DEL CONSEJO DE DIRECCIÓN DEL CENTRO BRASILEÑO DE RELACIONES INTERNACIONALES (CEBRI) Y DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE SÃO PAULO. ES MIEMBRO DE LA SECCIÓN EDITORIAL DE LAS REVISTAS BRASILEÑAS *POLÍTICA EXTERNA* Y *CONTEXTO INTERNACIONAL* Y EXPERTO DE LA FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR (FRIDE) CON SEDE EN MADRID.

Gelson Fonseca Jr.

El interés y la regla

MULTILATERALISMO Y NACIONES UNIDAS

CATARATA

SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR ENARA ECHART MUÑOZ Y JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

LA EDICIÓN DE ESTE LIBRO HA CONTADO CON EL APOYO DEL CENTRO BRASILEÑO DE RELACIONES INTERNACIONALES (CEBRI) Y DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER STIFTUNG.

DISEÑO DE CUBIERTA: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

TRADUCCIÓN DE BRUNO AYLLÓN PINO

© GELSON FONSECA JR., 2010

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN (IUDC), 2010
DONOSO CORTÉS, 65
28015 MADRID
TEL. 91 394 64 09
FAX 91 394 64 14
IUDCUCM@PDI.UCM.ES

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2010
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

EL INTERÉS Y LA REGLA.
MULTILATERALISMO Y NACIONES UNIDAS

ISBN: 978-84-8319-485-0
DEPÓSITO LEGAL: M-1.623-2010

ESTE MATERIAL HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PREFACIO, por Bruno Ayllón Pino 9

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA 11

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO 1. LA ONU. EL INTERÉS Y LA REGLA
Y LOS SERVICIOS QUE PRESTA 19

CAPÍTULO 2. ASPECTOS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES:
LA NOCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA 47

CAPÍTULO 3. NOTAS SOBRE LOS ORÍGENES
DEL MULTILATERALISMO. LAS IDEAS Y LA POLÍTICA 73

CAPÍTULO 4. LA LÓGICA DEL MULTILATERALISMO.
LA CONCEPCIÓN DE JOHN RUGGIE 97

CAPÍTULO 5. EL INTERÉS 'MULTILATERALIZABLE' Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA LEGITIMIDAD 117

1. Interés nacional y voluntad multilateral: el interés 'multilaterizable' 117
2. Transformaciones de la legitimidad: seguridad, descolonización y desarrollo 129
3. Conclusiones 175

CAPÍTULO 6. PENSANDO EL FUTURO DEL SISTEMA INTERNACIONAL 185

BIBLIOGRAFÍA 203

PREFACIO

La obra que el lector tiene entre sus manos es una *rara avis* en el panorama editorial español. En efecto, si la producción española en el área de las Relaciones Internacionales como disciplina científica es más bien escasa, aunque creciente en los últimos diez o quince años, aún lo es más la publicación de libros que aborden específicamente la lógica que lleva a los Estados a participar en organizaciones internacionales. Si esta lógica es estudiada en la perspectiva de cómo se combinan los intereses nacionales y las exigencias de cooperación derivadas de la interdependencia prácticamente es imposible encontrar obras que combinen teoría, práctica y experiencia diplomática para describir y explicar a estudiantes, investigadores, docentes, diplomáticos o al público interesado los fenómenos de las relaciones internacionales en su dimensión multilateral. Ésta es una de las principales virtudes del libro del embajador brasileño Gelson Fonseca Jr., que se publica en España como resultado de una proficua colaboración entre el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la editorial Los Libros de la Catarata.

Tuve el placer y la honra de tomar contacto con la obra de Gelson Fonseca Jr. cuando realizaba mi tesis de doctorado dedicada al estudio de la política exterior brasileña. En aquel momento me impresionó profundamente la amplitud de miras, el carácter sofisticado de sus argumentos y el permanente recurso a la historia diplomática y las relaciones

internacionales como soporte empírico de una serie de libros que, centrados en la preocupación por determinar el lugar y el papel de Brasil en el sistema internacional, desembocaban en la constante interrogación sobre los fundamentos de la legitimidad en un tipo de relaciones, las internacionales, donde los Estados soberanos compiten y cooperan.

Cuando en el año 2006 supe que el embajador Fonseca fue nombrado cónsul general de Brasil en Madrid me alegré enormemente al saber que contaríamos con su presencia y, de esta manera, tendríamos desde la Universidad Complutense de Madrid un contacto más directo con un "intelectual diplomático" al que tanto había leído pero al que no conocía en persona. En estos tres años, Gelson fue un cónsul atípico, que combinó las tareas administrativas propias de una representación consular con diversas actividades como conferencista, ensayista e instigador de los estudios sobre Brasil en España. La obra *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas* es uno de los legados de su paso por Madrid, quizás no de los más importantes, pues éstos fueron sin duda el afecto, la amistad y la cordialidad, rasgo tan profundamente brasileño, con los que obsequió a quienes tuvimos la fortuna de contarnos entre sus "colegas académicos".

Así, pues, esta obra viene a subsanar una carencia considerable en el panorama español de los estudios sobre las relaciones internacionales y sobre el multilateralismo, como fenómeno característico de los últimos dos siglos. Sólo me queda agradecer a los editores, al autor y a los co-patrocinadores —el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y la Fundación Konrad Adenauer—, la oportunidad que nos brindan de sumergirnos en el estudio del multilateralismo y de las Naciones Unidas, en un momento histórico donde, parafraseando al teórico de las relaciones internacionales Robert Kehoane, "[…] las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables, o a qué propósitos deben servir, pero todos podemos coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente más sombrío".

BRUNO AYLLÓN PINO
Madrid, 19 de diciembre de 2009
Día Internacional de las Naciones Unidas
para la Cooperación Sur-Sur

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Para un autor brasileño es siempre un honor y un desafío ver una obra suya publicada en castellano. El alcance de su texto gana otra dimensión. Puede llegar a un amplio público y, en el caso de los lectores españoles, con exigencias críticas evidentes.

Las reflexiones de este libro nacieron de mi experiencia como representante de Brasil ante las Naciones Unidas entre 1999 y 2003. Su objetivo no es autobiográfico, sino que, como explico en el prefacio a la edición brasileña, representa un intento de comprender, en términos más generales, casi teóricos, el fenómeno del multilateralismo, del que las Naciones Unidas son el ejemplo más ambicioso. Parto de una pregunta sencilla: cómo se concilian el interés particular de los Estados y las necesidades de cooperación internacional, cómo se conjugan la voluntad individual y las reglas generales que son la esencia misma del trabajo multilateral. Si la pregunta es sencilla, pienso que la respuesta no lo es. El libro intenta mostrar la complejidad inherente al proceso multilateral en sus múltiples dimensiones. Otro elemento fundamental es la constante evolución de las soluciones multilaterales que, de muchas formas, acompañan la evolución del orden político, de las formas de distribución del poder en el sistema internacional. Pero el multilateralismo no es sólo un reflejo de las realidades de poder. Crea una realidad que el poder tendrá que considerar cuando se exprese.

La historia de las Naciones Unidas no es lineal. Hay avances y retrocesos, victorias y derrotas, éxitos y fracasos. No obstante, es posible realizar una afirmación: los procesos de globalización requieren modalidades de gobernabilidad internacional que tienen, como referencia necesaria, la "oferta multilateral". Eso es evidente de muchas maneras. Escribo este prefacio pocos días antes de la Cumbre de Copenhague y es fácil comprender que la naturaleza del reto que nos impone, a la humanidad como tal, el cambio climático, exige que la cooperación internacional, anclada en el multilateralismo, llegue a una nueva etapa. No es fácil, pero es necesario que, en aquel tema —y en tantos otros—, las posibilidades del multilateralismo se realicen plenamente.

Aunque haya sido escrito por un diplomático brasileño, este libro no es una presentación de las posiciones de mi país en Naciones Unidas. Sin embargo, es inevitable que refleje, aunque indirectamente, una determinada manera de "defender" el multilateralismo y de valorizarlo, que pienso se aproxima a ciertas perspectivas españolas. No es por casualidad que hoy Brasil y España tienen iniciativas comunes en Naciones Unidas, especialmente en materia de combate a la pobreza y el hambre. Tenemos, brasileños y españoles, mucho que conversar sobre el futuro del multilateralismo y espero que el libro pueda contribuir a ese diálogo.

Quiero finalmente agradecer a Bruno Ayllón Pino, docente e investigador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), la idea de publicar y traducir estas reflexiones sobre el multilateralismo que integran la serie Desarrollo y Cooperación, co-editada por el IUDC-UCM y la editorial Los Libros de la Catarata. Durante mis años como cónsul en Madrid tuve el placer de disfrutar de su amistad y de aprender con su inteligencia.

GELSON FONSECA JR.
Brasilia, 9 de diciembre de 2009

INTRODUCCIÓN

Los ensayos de este libro reflejan esencialmente mi experiencia personal al frente de la Misión de Brasil en las Naciones Unidas en Nueva York entre 1999 y 2003. Los textos no tienen, sin embargo, nada de autobiográfico y mucho menos intentan escribir la historia de las posiciones defendidas por Brasil en Nueva York o en otros foros multilaterales. Para una autobiografía, ciertamente, falta materia, y para conocer las posiciones lo fundamental es leer los documentos oficiales, los discursos o las entrevistas de las autoridades. Al interpretarlas desde un ángulo académico, lo menos indicado sería observar quién las defendió, ya que el sesgo sería evidente. El libro tiene otros objetivos.

En cualquier posición, sea como diplomático, sea en la Secretaría, la experiencia de trabajar en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ofrece un privilegiado modo de ver el mundo. Prácticamente todos los temas que tienen ingredientes internacionales son analizados allí y propician debates y decisiones políticas que ocurren en un foro singular, comenzando por el hecho de que en él están presentes todos los Estados que componen la comunidad internacional. Así, la "cultura de las Naciones Unidas" crea una perspectiva única para comprender el sistema internacional y actuar para transformarlo.

Eso sugiere, de inmediato, algunas cuestiones. ¿Cómo se construye esa perspectiva?, ¿qué efectos tendrá sobre la realidad internacional?, ¿revela la ONU la existencia de una comunidad internacional?

Y especialmente importante para los diplomáticos: ¿de qué manera se concilia el interés nacional con las exigencias de la comunidad internacional? La necesidad de responder a esas preguntas, en sus complejas variaciones, exige un trabajo intelectual permanente. Para el buen suceso de cada negociación, la práctica diplomática debe continuar el trabajo necesario de entendimiento, tanto en las determinaciones generales de los límites y posibilidades de la ONU, como en las implicaciones de cada decisión. El diplomático está forzado a entender cómo funciona la lógica de lo multilateral si quiere usar los servicios que el foro ofrece. Éste es el espíritu del libro: un intento de resumen, desde varios ángulos, de la reflexión que hice a lo largo de mis años en la ONU. El libro nació, en consecuencia, como una "necesidad del servicio".

La literatura académica sobre esta organización es considerable, especialmente la que viene de las universidades estadounidenses. Para un diplomático, es natural que se recurra al *stock* acumulado de conocimiento cuando se dispone a pensar sobre temas multilaterales. En el caso de este libro es necesario advertir que, a pesar del formato, los textos no son rigurosamente académicos. Faltarían algunos elementos, como la investigación más amplia que, espero, puedan ser compensados con la cosecha de la experiencia. Otro ingrediente académico que falta es el intento de probar directamente las hipótesis construidas a partir de las teorías de las relaciones internacionales. Los textos no son realistas, ni racionalistas. Hay un capítulo sobre algunos escritos de John Ruggie —aunque eso no signifique una adhesión completa a sus ideas—, incluso porque se tratan aspectos centrales de la lógica del multilateralismo que no abordan explícitamente temas importantes de la formulación de *policies*, como el de la legitimidad. No obstante, sus ideas son una de las bases para la creación de un hilo conductor entre los capítulos.

¿Es posible suplir la falta de un análisis explícito con la experiencia? En el día a día del trabajo en la ONU es difícil evitar racionalizaciones contradictorias. Allí encontramos el más duro realismo y el más convencido idealismo, expresados a veces por el mismo delegado, dependiendo, para caricaturizar, de la sala donde se encuentra o del tema del debate. Esa ambigüedad (de discurso y de práctica) tendría una consecuencia curiosa: la de que, en una primera aproximación,

la experiencia (lejos de ser el mejor fundamento para la objetividad) llevaría a validar argumentos analíticos contradictorios. De hecho, sin lentes teóricas, observamos momentos en los que esta organización no hace más que expresar la voluntad de las potencias. En otros, hace lo opuesto, contiene a las potencias y decide como si estuviéramos en un mundo en el que los valores prevaleciesen sobre las razones del poder. La ONU es simultáneamente realista e idealista, su rutina son las contradicciones entre el egoísmo nacional y el ideal de una comunidad internacional, regida por la ley.

Cómo comprender el alcance de las contradicciones y hacer que sirvan a intereses nacionales o globales es la primera obligación del diplomático. De cierta manera, la diplomacia está acostumbrada a vivir con ambigüedades. Por su parte, el discurso académico las repele y normalmente busca alternativas para entender cuál sería la esencia de las Naciones Unidas. Hay (re)construcciones valiosas de las lógicas que pueden presidir los rumbos del multilateralismo. Sin esa referencia, sería imposible profundizar en el conocimiento del organismo.

Este libro tiene propósitos más modestos aún. Las lógicas teóricas quedan como referencia, no siempre explícita. O mejor, si existe un marco teórico para el libro, sería una especie de constructivismo simplificado: la ONU es lo que los Estados quieren que sea (como, por cierto, se dice a menudo, sobre todo para explicar los fracasos). Ahora bien, esa perspectiva, extremamente fructífera, deja, sin embargo, abierta una puerta a la siguiente indagación: ¿qué quieren los Estados de la ONU?

Cada uno tendrá motivación propia. Hoy son 192 miembros, en extremo diferentes entre sí, con ambiciones y necesidades que no convergen necesariamente. Así, la segunda idea —de corte institucional y claramente inspirada en Ruggie, que "nortea" los ensayos—, es la de que, dada la existencia de la ONU y la posibilidad de cooperación, los Estados "pasaron a querer" de una determinada manera. Incluso cuando rechazan el multilateralismo, se ven obligados a tratar con sus reglas. Así, se abre la posibilidad de generalizaciones sobre el multilateralismo, mostrando que tiene una lógica propia. Su existencia cambia, de alguna forma, la manera cómo se organiza el sistema internacional. Por sus propias diferencias

—de tamaño, de poder, de intereses—, los Estados esperan resultados diferentes de su participación en la ONU. Los intereses "multilateralizables" de una potencia están cerca de obtener legitimidad para políticas específicas, muchas veces, garantizadoras del *statu quo*, mientras que para los países pobres, la ONU sería un instrumento de transformación del orden internacional y de contención del poder.

La diversidad de demandas se combina con otro tema, el de la multiplicidad de la ONU. La del Consejo de Seguridad no es la misma que decide en la Asamblea General, y es muy diferente de la que brinda servicios humanitarios a través del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), o de la que presta asistencia técnica a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cada cual tiene sus propios modos de decisión, cada cual conlleva efectos particulares sobre la realidad, aunque todas sirvan a los Estados miembros. Y, aún más, son dirigidas por los Estados a los que sirven.

En Nueva York, la ONU que concentra las atenciones es la del Consejo de Seguridad, pero no siempre fue así. Durante la guerra fría, el Consejo estaba paralizado por la disputa estratégica. Hoy, el potencial de actuación del Consejo es inmenso y eso atrae la atención. Por una razón obvia, allí se discuten conflictos y guerras (civiles e internacionales), materias casi siempre de alta visibilidad en la prensa. Allí se mide la eficiencia de las Naciones Unidas en aquello que es su función primordial, garantizar la paz. Además, el Consejo, con su sala propia, con sus pocos miembros, es, como dice el experimentado multilateralista Marcos de Azambuja, el único "teatro" de las Naciones Unidas. Los que deciden (15 miembros) son observados por el resto de los Estados, situación muy diferente de la Asamblea, donde todos deciden y asisten simultáneamente.

Una consecuencia natural es la concentración de los estudios académicos en las actividades del Consejo, sobre todo después que terminó la guerra fría, ya que, con la convergencia de los miembros permanentes, vuelve a actuar con más eficacia. En este libro, no obstante, se busca una visión más equilibrada debido a que —concentrando el foco en la legitimidad—, la Asamblea General gana naturalmente más relevancia. O, por lo menos, relevancia teórica. Los ensayos que forman la obra procuran, en su mayoría, entender cuál sería la contribución específica de la ONU al orden

internacional. Constituyen, sin duda, una defensa del multilateralismo, pero no llegan, sin embargo, a discutir críticas puntuales a su inoperancia o a su falta de efectividad, ni entran tampoco en análisis detallados sobre cómo mejorarla por medio de reformas, como la del Consejo de Seguridad. Se espera que los ensayos creen un marco analítico que sirva para comprender sus movimientos coyunturales y, al final, sus límites y potencialidades.

Se intenta mostrar que puede marcar la diferencia, pues no dejó de ser un punto de referencia necesario para la legitimidad internacional en un mundo más complejo del que existía cuando fue creada. Es notable su capacidad de transformación, habiendo sido capaz de sobrevivir a los *impasses* de la guerra fría.

Si la ONU se adaptó es necesario adaptar las medidas de los evaluadores cuando la juzgan. Hoy, se sabe mucho de sus límites, de lo que no puede hacer debido a los condicionantes políticos de su trabajo. Tiene medios para lidiar con conflictos, pero depende de la voluntad de los Estados para proporcionarlos; la fuerza de la legitimidad que crea no se convierte, de modo automático, en autoridad para los Estados; las diferencias en cuanto a los modos de adhesión al multilateralismo varían en función del poder, entre otros factores. Sin embargo, es prácticamente impensable un mundo mejor, más justo, sin que la ONU sea uno de sus pilares. Pasado el optimismo multilateral del final de la guerra fría, ahora no hay consensos claros sobre el modo de asentar esos pilares. Cómo reabrir el espacio político para un multilateralismo eficaz es uno de los mayores desafíos de la comunidad internacional.

He aquí el tema del conjunto de este libro: el juego entre el interés y la regla como marca fundamental de la lógica multilateral. El libro fue redactado cuatro años después de haber dejado las funciones en la ONU, lo que espero haya permitido más objetividad al analizar algunos de los problemas centrales para entender esta institución: cuáles son sus orígenes, qué hace, cómo decide lo que hace, cuál es la lógica que preside sus actividades o cuál es la importancia de la legitimidad para comprenderla. Las respuestas a esas preguntas no son completas o definitivas. Los textos registran sugerencias de caminos analíticos, indicaciones para quien se inicia en la reflexión sobre la ONU. Así, no se pretendió escribir su

historia ni tampoco un repertorio minucioso de sus acciones, ni se hizo una exploración completa de teorías sobre las Naciones Unidas. Pero si el libro sirve como una introducción al estudio de una de las más fascinantes construcciones humanas, con fallos, controvertida, pero que recoge el mejor sueño de un mundo justo, habrá cumplido su papel.

En este libro, las ideas son expresadas a título exclusivamente personal y no pretenden representar posiciones oficiales del Gobierno brasileño.

CAPÍTULO 1

LA ONU. EL INTERÉS Y LA REGLA Y LOS SERVICIOS QUE PRESTA

Son innumerables los problemas que, al afectar simultáneamente a dos o más Estados, llevan a que cooperen para superarlos. Una de las formas privilegiadas para articular esa cooperación es la multilateral. El crecimiento de los problemas comunes determina que una de las características del sistema internacional contemporáneo sea la ubicuidad de las organizaciones multilaterales. De hecho, ellas proporcionan un espacio estable de diálogo que sirve, inicialmente, para identificar los temas en que convergen los intereses de varios Estados y, en seguida, definir las posibilidades de acciones conjuntas. En este arco que va del diálogo a la acción se mueven las modalidades de la actividad multilateral. Existen organizaciones que se destinan a articular posiciones que sirven de identidad internacional y otras, nítidamente orientadas hacia actividades específicas, que sólo se justifican en la medida que producen resultados, como es el caso de las que se ocupan de negociaciones comerciales o de cuestiones prácticas, como la distribución de las frecuencias de radios[1].

La ONU es, sin duda, la institución multilateral más completa y más ambiciosa. Su agenda es amplísima y variada. Abarca del combate del terrorismo al de epidemias, del comercio de bienes al multiculturalismo, del cambio climático a los derechos humanos, o sea, prácticamente no tiene límites. ¿Cómo reflexionar sobre el vasto mundo que es la ONU? ¿Cuáles son sus posibilidades efectivas de

cooperación para los Estados? Las respuestas varían según las lentes teóricas que se usen. Para los realistas, es un instrumento de las potencias que disfrazan formas de hegemonía bajo el manto de la cooperación[2]. Para los seguidores de Grocio, es la expresión del potencial de sociabilidad en la anarquía internacional. Para los liberales solidarios, el embrión de formas de gobernabilidad internacional[3].

Cualquier consenso sobre la "esencia" de la ONU será difícil. La amplitud y la variedad de los temas con los que trata, la multiplicidad de sus agencias y órganos, y la irregularidad de su desempeño hacen especialmente complejo el ejercicio de proponer ideas para comprender el proceso de su sistema. Una idea, sin embargo, es fundamental para comprenderla: las instituciones multilaterales son creaciones de los Estados y deben, de modo propio, atender a sus intereses. De manera más explícita: como nacen de la cooperación de los diversos Estados, el "servicio" prestado es necesariamente colectivo y tiene por objetivo el beneficio de todos los miembros de la institución, lo que impediría, en tesis, que fuese apropiado por un Estado individual. Para ello, las instituciones se articulan en esencia en un conjunto de reglas generales al que todos se someten y que proponen la manera por la cual serán distribuidos los servicios que prestan, simbólicos o concretos, para beneficiar de igual modo, sin privilegios, a todos sus miembros[4]. Sin ese objetivo explícito, difícilmente prosperaría el multilateralismo contemporáneo, que sustenta su ideología en la igualdad jurídica de los Estados. En la ONU, son los Estados individuales, con el propósito de defender sus intereses particulares, quienes aplican las reglas referentes a lo que la institución puede hacer (objetivos) y a los modos de hacerlo (procesos). De esa forma, dan vida a la institución, marcan sus límites y posibilidades y, en consecuencia, ofrecen prestigio, autoridad y legitimidad a sus decisiones.

El núcleo central del problema multilateral estaría, entonces, en responder por qué, en ciertas ocasiones, los Estados protegidos por la noción de soberanía, aceptarían servicios colectivos y, con ello, los constreñimientos de reglas generales. Una primera observación sugiere que la existencia de reglas no disuelve los intereses particulares, sino que los limita, ofreciendo coordenadas para los modos de proyectarlos[5]. Sin embargo, esos constreñimientos deben ser compensados por ventajas. Así se explica por qué, incluso

siendo individualistas, los Estados han desarrollado "intereses multilateralizables", o sea, que encuentran caminos de realización por la vía de la cooperación.

Por lo tanto, la práctica del multilateralismo se funda en la expansión histórica de ese tipo de interés. Cuanto más se manifiesta la necesidad de cooperación, sea para contener desastres humanos, como las grandes guerras, o para facilitar el intercambio y la comunicación, más evidentes se harían aquellos intereses. Los procesos de proyección de tales intereses son complejos y nada lineales. Las formas multilaterales no avanzaron de manera lineal a lo largo de los años, desde la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919.

El tránsito de lo individual a lo multilateral comienza por la creación, o si existieran, por la aplicación de reglas generales que muestran como "colectivizar" intereses particulares. Debido a que busca puntos de encuentro, no siempre evidentes, entre lo individual y lo colectivo, la dinámica de las instituciones multilaterales nace de procesos negociadores y se caracteriza por la "negociación permanente" que, al final, establece, en los casos concretos, el límite de la cooperación. Al revelar los grados posibles de acomodación de los intereses individuales, la negociación es el paso necesario para llegar a lo general de la cooperación. El "interés multilateralizable" está sujeto a la adaptación y a concesiones. Por definición, no puede ser impuesto. ¿Qué tipo de interés es "multilateralizable"?, ¿cuándo?, ¿de qué manera? No existen límites a la multilateralización. La propia multiplicación de modos de conexión entre las sociedades los amplia de forma natural. Hace cuarenta años, el medio ambiente no formaba parte del mundo multilateral; hoy, es uno de sus capítulos más relevantes.

Otra indagación, más compleja, se refiere esencialmente al mundo de la política. Las oportunidades para cooperar pueden ser con frecuencia obvias desde la mejor racionalidad, pero no siempre lo son desde el ángulo del interés político. No siempre las potencias quieren ceder y aceptar imposiciones que, por más débiles que parezcan, aún así son constreñimientos. Muchas veces, es la diferencia de perspectiva de los "éxitos" de las negociaciones que llevan al atraso o a la distorsión de los modos de cooperación. La generación del "interés multilateralizable" también dejó de ser

monopolio de los Estados, como vimos en la presión de los movimientos sociales para la negociación de un tratado que prohibiese las minas terrestres o en las constantes presiones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos[6].

Lo que une el interés a la regla es la "legitimidad". El interés particular, cuando se proyecta multilateralmente, debe estar amparado por la demostración de que sirve al colectivo[7]. En la ONU, el núcleo duro de la legitimidad tiene como primera referencia las normas de la Carta que, sujeta a interpretaciones, se ha adaptado y transformado en función de coyunturas históricas[8]. Incluso porque las reglas fundamentales, como la soberanía, la no injerencia y la autodeterminación, o aun la defensa de los derechos humanos, pueden admitir interpretaciones diferentes y contradicciones internas. Lo que sería posible proponer en materia de seguridad colectiva en los años cincuenta y sesenta, en el contexto de la guerra fría, era mucho menos restricto de lo que es posible proponer hoy; lo mismo valdría para los derechos humanos o el desarrollo. Existen temas que surgen, como el medio ambiente, y ganan patrones de legitimidad y obligan a remodelar los intereses de los Estados.

La complejidad y la falta de previsión de la política internacional hacen que la "criatura" que nace para prestar servicios a todos los Estados no siempre lo haga, o lo haga de modo irregular, beneficiando más a unos que a otros. Es paradójico que uno de los elementos comunes al multilateralismo contemporáneo sea la crítica de los Estados a las instituciones que ellos mismos crearon y gestionan. Y la fluctuación de los diagnósticos que consideran simultáneamente el multilateralismo como necesario e insuficiente refleja la tensión entre la regla y el interés, ya que el servicio colectivo nace a partir de la combinación de perspectivas parciales.

Los capítulos que siguen guardan alguna independencia entre sí, aunque estén unidos por marcos analíticos comunes y por la preocupación de conocer los modos de equilibrar el interés y la regla en la vida de las Naciones Unidas. Como se verá, algunos de los temas, como el de la legitimidad y la eficiencia, serán necesariamente recurrentes. Hay muchas expresiones del multilateralismo y no siempre la ONU será el mejor ejemplo. Sin embargo, aún es la institución más universal y de propósitos más ambiciosos. Si realizase

plenamente sus objetivos, no hay duda de que el mundo sería más justo y más estable.

Para quien intenta hablar sobre la ONU, el primer problema es escoger la ONU de que se trata. A la vista de los amplios objetivos definidos por la Carta en su artículo 1º —promoción de la paz, de las buenas relaciones entre las naciones, de la cooperación para el desarrollo económico, social, cultural y humanitario, de los derechos humanos—, y de la intrincada estructura de agencias y órganos que la componen, sus actividades adquirirán un alcance enorme.

En los últimos años, el proceso se acentuó en virtud de la ampliación de su agenda internacional. La diversidad temática determina que, para la opinión pública, la visibilidad de sus deliberaciones varíe mucho. En algunos casos, especialmente en el área de la seguridad, las actividades pueden ser objeto de controversia y movilizar a los medios de comunicación internacionales. El seguimiento de lo que hizo o dejó de hacer el Consejo de Seguridad en Irak es un buen ejemplo. Las conclusiones del Panel sobre el Clima, presentadas a finales de 2007, también tuvieron gran repercusión.

En muchos otros temas, su trabajo se restringe al universo de especialistas y tiene una repercusión limitada. Es el caso de las resoluciones de la Asamblea General, que se repiten en el tiempo y que parecen afectar poco al orden internacional; un buen ejemplo serían las aprobadas sobre el desarme nuclear.

Delante de ese panorama complejo es necesario establecer una base de partida para el entendimiento de lo que hace. Una solución posible, aunque simplista, sería señalar que la ONU presta a sus miembros, hoy prácticamente todos los Estados que componen la comunidad internacional, cuatro tipos de servicios, que presuponen, claramente, un servicio preliminar, el de abrir la posibilidad de que los Estados se encuentren para discutir lo que consideran sus intereses comunes.

La primera y más visible clase de servicios corresponde a sus objetivos centrales y son los que, en última instancia, justificaron su creación. Tiene que ver con la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y buscar que las controversias entre Estados puedan ser resueltas pacíficamente. Los medios de solución pacífica de controversias están previstos en el capítulo VI de la

Carta, que, además de determinar que las partes en un conflicto deban recurrir a ellas, indica que el Consejo de Seguridad puede echar mano de medios como negociaciones, mediación y arbitraje para solucionar un conflicto, cuando lo considere necesario[9].

Entre tanto, la Carta innova verdaderamente cuando introduce la posibilidad de usar la fuerza, sea bajo la forma de sanciones (artículo 41) sea bajo la forma de instrumentos militares (artículo 42) para restaurar la paz y la seguridad. Comparada a la modestia de medios de la Sociedad de Naciones, la Carta da vigor efectivo a la idea de seguridad colectiva.

Los medios pacíficos corresponden a formas clásicas de solución de controversias. En la Sociedad de Naciones, la hipótesis de seguridad colectiva aparece, pero de tal forma que es prácticamente imposible llevarla adelante frente a las exigencias de unanimidad para actuar; o sea, cualquier miembro disponía de un veto potencial en casi cualquiera decisión que fuera tomada. En la ONU, con la autoridad del Consejo para imponer sus medidas, y, más, por la propia naturaleza restringida de su membresía, la suposición era que se constituía un condominio de potencias responsable por garantizar la paz en el sistema internacional[10].

Lo que regula, en última instancia, el "servicio" es el concepto de "seguridad colectiva", que significa esencialmente que la comunidad internacional debe actuar de manera unida y convergente cada vez que se presenta una amenaza a la paz internacional. Por la letra de la Carta, la ONU tiene una función central en la articulación de la seguridad internacional, ya que, en tesis, puede actuar frente a cualquier amenaza a la paz. Los Estados individuales sólo podrían recurrir a la guerra en casos de legítima defensa frente a un ataque armado, hasta que el Consejo de Seguridad tomase las medidas pertinentes (artículo 51). En una interpretación amplia, el Consejo tiene, según la Carta, el poder de determinar la legalidad de cualquier acción militar en el sistema internacional. No tendría el monopolio de la violencia, como un Estado, sino un *cuasi* monopolio para determinar cuándo el uso de la fuerza es legal.

La evolución histórica mostró, desde los primeros años, la dificultad de aplicar las reglas de seguridad colectiva. La parálisis decisoria en el Consejo, en vista de la guerra fría, exigió que los procesos

de adaptación comenzasen pronto. Una de las alternativas iniciales se diseñó cuando el Consejo cedió sus funciones a la Asamblea General, lo que permitió legitimar la acción de la ONU en la guerra de Corea, con base en la resolución *Uniting for Peace*, de 1950. La resolución volvió a ser usada en otras (pocas) ocasiones[11].

Vale la pena subrayar algunos aspectos del servicio de "solución de controversias". Hay varios instrumentos para realizarlo, desde gestiones individuales de la Secretaría General hasta acciones de imposición de la paz, con sanciones, envío de tropas, etc. Una característica relevante del sistema es el hecho de que la ONU no disponga de fuerzas armadas propias, debiendo recurrir a los Estados miembros, por préstamo, cuando necesita de ellas en operaciones de paz, para vigilar una tregua, propiciar procesos de reconciliación nacional, o aun repeler un ataque armado. Las normas, que preveían que tendría un Estado Mayor militar (compuesto por los cinco miembros permanentes) y acceso automático a tropas, nunca entraron en vigor, en virtud de la guerra fría.

En cuanto a sus beneficiarios, sería posible afirmar que este servicio puede ser originado por un interés perfectamente individualizado, ya que, por regla, se realiza a partir de la demanda de un Estado (o Estados) para resolver conflictos en los que estén implicados[12]. Los éxitos también son primero individuales y luego sistémicos, ya que, en tesis, todos los Estados disfrutan de la paz[13]. Existen casos en los que la acción nace sistémica, motivada por intereses generales de la comunidad internacional, expresados, por ejemplo, en preocupaciones humanitarias, como habría sido el caso de Somalia en 1992.

Evaluados por sus amplios objetivos, que en cierta manera son próximos a lo utópico, los servicios de mantenimiento de la paz combinan, a lo largo de la historia, éxitos importantes y fracasos dramáticos. De hecho, como la decisión de actuar depende, en última instancia, de la convergencia política entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y el consenso sobre el alcance de amenazas específicas no siempre fue alcanzado, la trayectoria de la ONU es visiblemente irregular, alejada de una aplicación automática y universal de los preceptos de la Carta[14]. Son frecuentes las críticas a las elecciones (o no elecciones) de cómo y cuándo el Consejo actúa.

En los años noventa, por ejemplo, se criticaba constantemente el hecho de que la ONU dedicase más recursos a los conflictos en Europa Central que en África, con el contraste dramático entre el envío de casi 40.000 soldados para contener, entre 1992 y 1995, el conflicto en la ex-Yugoslavia y la dificultad de ir más allá de los 800 soldados durante el genocidio en Ruanda[15].

Sin embargo, el sistema de seguridad colectiva se topa con un límite institucional fundamental: gracias al derecho de veto, los miembros permanentes están exentos de castigo en el caso de actuar como agresores. A pesar de los fallos, el sistema actúa frecuentemente de forma positiva, contribuye a la paz, y los dispositivos de la Carta constituyen aún el parámetro básico para definir las posibilidades de un orden estable en el sistema internacional[16].

La segunda clase de servicios es más abstracta, menos localizada. Está básicamente articulada por la Asamblea General y se refiere a las cuestiones de "legitimidad" (aunque el Consejo ejerza funciones legitimadoras en el área de su competencia específica). Como en cualquier sistema político, el sistema internacional busca parámetros para definir, en el comportamiento de sus miembros, lo correcto y lo equivocado, lo justo y lo injusto, lo permitido y lo prohibido. Y la ONU ejerce un papel fundamental en ese proceso, pues es un camino privilegiado a la disposición de la sociedad internacional para definir lo que es legítimo y articular instrumentos para que lo legítimo prevalezca[17].

Como indica Inis L. Claude, en un ensayo clásico, la *collective legitimization* no era una función predefinida en la Carta, pero se impuso históricamente, por la propia necesidad de los Estados de buscar, en un foro universal, la aprobación para sus reivindicaciones y políticas: "El deseo de una legitimidad formalmente declarada y universalmente reconocida se aproxima de la condición de característica constante de la vida política. Ese deseo exige que el poder sea convertido en autoridad, que la competencia sea sustentada por la jurisdicción y que la posesión sea validada por la propiedad"[18]. La función legitimadora deriva de su trazo constitucional, de la posibilidad de que prácticamente todos los Estados que componen la comunidad internacional estén allí representados y en pie de igualdad. Hoy, la posibilidad se tornó un hecho: 192 Estados son

miembros. Por estar basado en la regla de que las decisiones que afectan a los Estados son tomadas por los propios Estados, el foro se aproxima "formalmente" al parámetro más evidente de la legitimidad contemporánea: la democracia[19].

Al permitir que los intereses de los Estados, convergentes o divergentes, sean debatidos de modo permanente y organizado, se convierte para la comunidad internacional en el marco adecuado para la construcción de la legitimidad. El núcleo de la función legitimadora se basa en la hipótesis de que el argumento que vence en un foro universal adquiere automáticamente condiciones de autoridad, legal o moral, para el conjunto de los Estados.

Queda claro, por lo tanto, que el primer fundamento de la legitimidad es procesal y nace de su condición de foro abierto al debate de temas supuestamente unidos al bien común. Esa condición es ratificada, cada año, por la presencia de altas autoridades de los Estados miembros, tanto en la Asamblea como en las conferencias globales, en tesis con el objetivo de discutir la agenda internacional[20]. De hecho, en cuanto el Consejo de Seguridad tiene poder, la Asamblea General tiene representatividad, factor esencial en la construcción de lo que es legítimo.

Otro punto importante es la amplitud de los temas tratados por la Asamblea, que trabaja con la más variada agenda, del desarme a los derechos humanos, del medio ambiente a la propagación del virus del sida, etc. Así, sus resoluciones son decisivas si queremos entender cuáles son las preferencias de los Estados sobre lo que es correcto y equivocado, justo e injusto, deseable e indeseable, en una miríada de cuestiones internacionales.

Idealmente la Asamblea revelaría el interés de la comunidad internacional como tal y también cuáles son sus límites, que se expresan en votaciones divididas o en falsos consensos. Y las decisiones de la Asamblea, al incorporar legitimidad procesal, tenderían a engendrar en consecuencia legitimidad sustantiva[21].

Sin embargo, la realidad es más compleja. En verdad, la ligazón proceso/sustancia no es automática o unívoca. En primer lugar, por la naturaleza diferenciada de las decisiones que pueden ser alcanzadas. La legitimidad tiene expresiones "débiles", cuando la decisión se manifiesta por medio de resoluciones sin peso jurídico,

meramente exhortativas, o "fuertes", cuando se expresa en tratados y normas[22]. También se concreta en medidas, cuando por ejemplo el Consejo de Derechos Humanos condena la violación de estos derechos en un país o el Consejo Económico y Social (ECOSOC) sugiere acciones para minimizar la pobreza.

La construcción de legitimidad puede ser lenta y desdoblarse en resoluciones que se repiten durante varios años, lo que, muchas veces, lleva a interpretaciones diferentes sobre lo qué es efectivamente legítimo en determinado tema. Por ejemplo: ¿habrá perdido la fuerza de legitimidad la serie de resoluciones aprobadas e incumplidas por la mayoría de los países desarrollados sobre la contribución del 0,7 por ciento del PIB en ayuda al desarrollo? Formalmente, el mismo proceso (decisión de la Asamblea) engendra modalidades diferentes de legitimidad. El consenso, típico de la mayoría de las decisiones de la Asamblea, no significa que será una orientación efectiva para el comportamiento de los actores internacionales, o sea, no se convierte de forma necesaria en autoridad, en el sentido de hacer que los Estados se conduzcan por lo que se aprueba[23].

Finalmente, la diferencia de las cuestiones de seguridad, en las que la ONU tendría un virtual monopolio. Los años recientes muestran el aumento de la competición por las fuentes de legitimidad, nacidas en los movimientos sociales y en las ONG o en foros multilaterales, informales, como el G-8, o formales, como la Comunidad de las Democracias. Ello no significa que las ONG estuviesen ausentes antes; al contrario, en las discusiones de San Francisco, los movimientos sociales, en el área de derechos humanos, fueron activos. Pero con el final de la guerra fría, aparecen con más fuerza y desenvoltura, y pasan a constituir parte del escenario de las deliberaciones internacionales, o a promover acciones específicas, como en el caso del tratado para prohibir minas terrestres, o para presionar a los Estados a actuar en ciertas direcciones. La reunión de foros de ONG en paralelo a las conferencias globales es un ejemplo de la tendencia.

La competición de otros mecanismos multilaterales es casi simultánea a la creación de las Naciones Unidas, cuando se establecen la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, ambos para señalar la desconfianza de los bloques

en relación a la seguridad colectiva proporcionada por la ONU. Más recientemente, la competición tendrá otras fuentes, con la ampliación de la contribución de los organismos regionales, como la Unión Europea, para operaciones de paz, aunque sea pronto para evaluar si refuerzan o debilitan los instrumentos universales de la ONU.

Existe una tercera clase de servicios que se realiza por medio de "actividades operacionales" específicas y que tienen como objetivo, esencialmente, aliviar formas de sufrimiento humano y atenuar desigualdades. Durante la negociación de la Carta, tales actividades no estaban claramente definidas. Nacieron a partir de imposiciones de la realidad, con los refugiados de la II Guerra Mundial y de los conflictos en Oriente Medio. Más tarde, a partir de los años sesenta, cuando se expande la conciencia de las situaciones de pobreza y tragedia humanitaria de varios países del mundo en desarrollo, la ONU se moviliza cada vez más en el sentido de la asistencia a los desvalidos.

Hoy, ésta es una de las características más conocidas de su trabajo. Cuenta con varias agencias, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que pueden ayudar a la supervivencia en campos de refugiados de conflictos y guerras o, como en el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a desarrollar programas que trabajan con la salud y la educación de los niños o en articular el combate de epidemias[24]. En estas situaciones, el destinatario es conocido y visible, como en el caso de las poblaciones que son víctimas de una tragedia natural (por ejemplo, el *tsunami* en Asia en 2005) o los refugiados de una guerra civil.

El alivio del sufrimiento, aunque segmentado e incompleto, es "individualizable" y responde a lo que se puede describir como una "necesidad moral", claramente delineada por la comunidad internacional. Otra dimensión de estas actividades operativas está vinculada a la tradición de organizar modos de cooperación entre los Estados que sirven para coordinar mejor actividades de alcance internacional, como las comunicaciones por correo, las telecomunicaciones, las rutas aéreas, etc.

Existe aun otro servicio que se traduce en "informaciones" y "evaluaciones". La ONU produce regularmente informes amplios sobre varios asuntos, desde crisis políticas hasta el estado del

comercio internacional. La posibilidad de contar con el acceso a fuentes universales de conocimiento por medio de los Estados miembros y de organizar de manera sistemática tales conocimientos transforma algunas de sus publicaciones en piezas esenciales para evaluar situaciones internacionales. Una de las contribuciones notables fue, por ejemplo, la unificación de reglas sobre estadísticas de contabilidad nacional, esencial para comprender patrones de desarrollo económico y social y comparar desempeños de Estados individuales. Podemos citar también el *Informe del desarrollo humano*, publicado anualmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, una de las referencias para quien pretende evaluar la evolución social de países específicos y, sobre todo, para comparar modos y patrones de evolución social[25]. Aún en la misma línea, por intermedio de sus agencias especializadas, organiza datos sobre temas como epidemias (OMS, Organización Mundial de la Salud), comunicaciones (UPU, Unión Postal Universal), derechos de propiedad (OMPI, Organización Mundial para la Propiedad Intelectual), existencia de materiales nucleares (AIEA, Agencia Internacional de Energía Atómica), etcétera[26].

La suma de esos servicios, si son realizados plenamente, estaría en la base de la articulación de un modelo de "gobernanza global". De hecho, en el mundo de hoy, sin que la ONU sea uno de sus pilares, es difícil, sino imposible, pensar en la construcción de un orden internacional estable y legítimo, que supere los desafíos fundamentales del sistema, como definió con precisión Andrew Hurrell: "Discernir el interés común; administrar la desigualdad de poder; mediar las diferencias y valorizar el conflicto"[27]. Es el espacio político por excelencia para la creación de intereses comunes, exactamente por la presencia universal de Estados que constituyen todavía el punto de referencia necesario para la creación del orden. Además de sus funciones específicas en la mediación de disputas y conflictos, el propio hecho de la universalidad de la membresía lleva a que sus decisiones tengan en cuenta las disparidades de poder[28].

El hilo que une la variedad de los servicios parece evidente. Una sociedad, como la de los Estados, necesita mecanismos que sirvan tanto para resolver conflictos entre sus miembros como para responder a demandas simbólicas o para atenuar desigualdades

y ofrecer sentido de participación a sus miembros[29]. Otro aspecto: los servicios no están aislados y pueden, en tesis, reforzarse mutuamente. Es clara la percepción de que el origen de los conflictos está con frecuencia unido a la pobreza y la intolerancia. La superación de conflictos presupone una presencia activa y amplia de los brazos operativos. El Consejo, para actuar, debe estar apoyado en la legitimidad y, en las situaciones pos-conflicto, las actividades operativas son fundamentales. En teoría, el conjunto de los servicios interesa, por los efectos sistémicos, a todos los Estados y, en ciertas circunstancias, los Estados individuales tienen interés en servicios específicos, por ejemplo, cuando se demanda la mediación o una operación de paz al inicio de un conflicto.

Aun siendo sumaria, la descripción anterior permite concluir que la oferta de servicios está definida, es amplia y alcanza a parte significativa de la agenda internacional. Sabemos también que, como son generados en un contexto político, el tránsito del servicio ideal al realizado es complejo. Existen reglas implícitas que distorsionan el marco de igualdad que debe pautar las decisiones que son de alcance muy variado. Así, el problema analítico no está en lo que la ONU está dedicada a hacer, sino en cómo y cuándo lo hace[30].

En tesis, no habría límite para la prestación de servicios, que podrían ser "automáticos", derivados de la aplicación inmediata de los principios y objetivos de la Carta. Ejemplifiquemos: cuando se manifestase un conflicto en cualquier parte del mundo, el Consejo de Seguridad intervendría inmediatamente para pacificarlo; donde el desarrollo económico y social fuese marcado por la desigualdad, la Asamblea buscaría medios eficaces de atenuarla; si hubiese violaciones a los derechos humanos, serían impuestas condenas a los violadores y se procuraría corregirlas por medio de mecanismos propios. Sin embargo, estamos lejos de que esas hipótesis se realicen plenamente, lo que la asemejaría a un Estado nacional, bien gobernado, sólo que de alcance global. Nada es "automático" en la ONU. En el campo multilateral, los servicios, incluso los técnicos, son, en cualquier circunstancia, mediados por el juego político y derivan, por lo tanto, de impulsos de los miembros, que deben ser aceptados colectivamente. La política entra al definirse qué va a hacer y cuáles son los métodos para resolver determinado problema.

Tomemos el ejemplo del sida y la malaria. ¿Qué es lo más apropiado?, ¿más recursos para vencer los focos de la malaria o la epidemia del sida?, ¿más recursos para prevención o para el tratamiento?, ¿a qué países beneficiar?

Otro tema relacionado es el de los límites del servicio. Aunque la soberanía sea el pilar de su construcción jurídica, la Carta admite que, en ciertas situaciones, la ONU estaría preparada para usar el poder de policía y revertir por la fuerza violaciones a la Carta, actuando contra la voluntad de un Estado específico (cuando impuso, por ejemplo, sanciones a Sudáfrica para presionar por el final del *apartheid*). Es un hecho que eso ocurrió, aunque de forma episódica, y siempre por imposición de las fuerzas políticas, y no por la aplicación automática de la norma internacional.

Los recursos para cumplir misiones son también determinados por la política. Así se explica que, cuando la demanda por misiones de paz se expandió a continuación del final de la guerra fría, la preocupación haya sido mantener la relación entre objetivos y medios dentro de condiciones manejables. Sobre todo después de lo que sucedió en Somalia y Ruanda, algunos países y miembros del Secretariado se manifestaron en el sentido de limitar la acción de la ONU, argumentando que las misiones sólo deberían ser creadas si tuvieran medios e instrumentos que las habilitasen en realidad para el cumplimiento de los objetivos propuestos[31].

La demanda individual o de grupos por esos servicios tiene como referencia necesaria y común un marco institucional, con valor jurídico, la Carta, que no es una creación intelectual, sino la resultante de compromisos políticos. Tenemos un marco normativo, vago en muchos casos sobre lo que es legal e ilegal para la conducta de los Estados. Incluso conceptos centrales, como quiebra de la paz o agresión, pueden ser interpretados. Debemos recordar que la tentativa de definir precisamente la agresión fue frustrada[32].

Por otro lado, quien resuelve el qué hacer, dentro de ese marco, son los Estados miembros, al decidir los caminos concretos por criterios políticos y frente a problemas específicos. Son los Estados quienes dicen si un determinado conflicto debe o no ser objeto de atención del Consejo de Seguridad o, en la Asamblea, cuáles son las necesidades de la comunidad internacional en materia de desarme.

Otro elemento importante deriva de que los procesos de decisión son casi siempre democráticos (un Estado: un voto) y suceden regularmente, según cartas constitucionales, estatutos, etc., lo que puede tener efectos ambiguos, ya que la mayoría numérica no siempre significa capacidad de influencia[33].

La ONU y sus agencias dependerían, por lo tanto, de la voluntad de los Estados para realizar sus funciones, aunque el secretario general tenga condiciones de movilizarlas y, como posee una enorme máquina burocrática, de influir, de alguna manera, el resultado de lo que se decide[34]. A pesar de todo, esa influencia, salvo en rarísimas situaciones, está condicionada a decisiones anteriores de los Estados. Dag Hammarskjold, secretario general entre 1953 y 1961, modeló la intervención de la ONU en la crisis del Congo, pero, si no existiera la decisión previa del Consejo de Seguridad, estaría bloqueado para actuar. Ejemplos de acciones puntuales, algunas importantes, son abundantes en las autobiografías de los secretarios generales Pérez de Cuellar (peruano, en el cargo entre 1982 y 1991) y Boutros-Ghali (egipcio, 1992-1996) Pero es siempre necesario entender sus límites, determinados en última instancia por el interés político de los Estados. Es bien verdad que los Estados usan los servicios burocráticos de la Secretaría General que, en consecuencia, tendrán algún efecto sobre el mandato que les es otorgado, en algunos casos, incluso para definir la dimensión y el alcance del mismo.

A partir de la intención de promover la solución del conflicto, puede tener éxito en algún caso específico, fracasar en otro, y paralizarse delante de un tercero. Algo parecido ocurriría en otras actividades, como la promoción de derechos humanos o del desarrollo social. Algunos Estados son más exitosos que otros cuando buscan estos servicios[35]. ¿Existiría alguna lógica que sirva para unir las actividades de ese universo tan variado y que explique sus éxitos y fracasos o, en otra clave analítica, la lógica de los servicios diferenciados? Tal vez un primer análisis de sus actividades ayude a situar mejor el problema. Como está mediada políticamente, la prestación de servicios es problemática, tiene limitaciones. Es cierto que, en algunas de sus actividades, existe constante sintonía entre objetivos y realizaciones, entre lo que se hace y cómo se hace. Los Estados generan consensos claros, determinando que funcione

plenamente la institución. Los ejemplos más notables ocurren en las áreas que regulan actividades técnicas, como las telecomunicaciones, o en las que los objetivos comunes son claros y atenúan las disputas políticas, como en temas de salud o asistencia humanitaria[36]. Aquí, normalmente, los objetivos son compartidos, aunque puedan faltar recursos o capacidad de respuesta por parte de la Secretaría General para llevar adelante determinada orientación. No habría problema de fines, sino de medios.

En otras áreas, más inmediatamente políticas, su desempeño tiende a ser más irregular, lo que se explicaría por divergencias en cuanto a los objetivos buscados. En cuestiones de seguridad, en virtud del veto, corresponde al Consejo decidir, si hay, entre los miembros permanentes, unanimidad de conceptos sobre cómo actuar y sobre los medios para actuar, situación que no siempre ocurre[37]. En otro plano, el reconocimiento del derecho a la legítima defensa y la cláusula de jurisdicción doméstica permiten amplias interpretaciones de los límites de la seguridad, individual y colectiva. Así acciones unilaterales, como la invasión de Irak o el bombardeo de Libia por Estados Unidos, fueron justificadas con base en el artículo 51. De la misma forma, conflictos con repercusiones internacionales, como la invasión de Hungría en 1956, escaparon a la acción del Consejo[38].

La Carta no resuelve la tensión entre la regla general y el interés individual, lo que ofrece, así, espacio para que las variaciones de la coyuntura política se reflejen en el desempeño de la ONU. La regla es el marco para la política, pero no siempre es suficiente para domesticarla. Ésta es una de las razones para que encontremos, en su historia, una combinación de éxitos y fracasos, promesas de cooperación fructífera y tareas inconclusas, avances e *impasses.* Ejemplos recientes ponen en evidencia su compleja trayectoria. Recordemos que fue exitosa al contribuir a la reconciliación en El Salvador y en América Central, después de años de conflicto en los años ochenta, al organizar la salida de las tropas cubanas de Angola, al llevar a buen puerto la independencia de Namibia o al construir el Estado en Timor Oriental, pero fracasó dramáticamente cuando sucedió el genocidio en Ruanda o no obtuvo estabilidad en Somalia.

En el ámbito del desarme existen avances notables, como la casi universalidad del Tratado de No Proliferación (TNP), que contrasta,

en tiempos recientes, con la parálisis de la Comisión de Desarme y el aumento progresivo de los gastos en armamentos. El TNP, concebido como una base jurídica para conquistas sucesivas en el área del desarme, simplemente no avanzó. Por lo tanto, la irregularidad de las realizaciones parece ser un trazo fundamental del multilateralismo contemporáneo en el área de seguridad.

Una conclusión similar alcanzaría quien estudiase los caminos de la legitimación de ciertos conceptos, en los que se verifican importantes conquistas. La más clara tal vez haya sido el fortalecimiento de los instrumentos de promoción y defensa de los derechos humanos. A pesar de las dificultades que enfrenta el recién creado Consejo de Derechos Humanos, el hecho es que, si comparamos los años cincuenta con la actualidad, los éxitos son evidentes: la universalidad de los derechos humanos está afirmada y existen instrumentos institucionales que permitirían, en teoría, su promoción consistente, aunque reconozcamos el grado de politización del tema y que las distorsiones de ahí derivadas sean evidentes. Otro ejemplo es la condena del terrorismo, que se expresó en varias convenciones parciales y en las resoluciones que se siguieron al 11 de septiembre. Hasta hoy, sin embargo, fue imposible aprobar una convención general de combate al terrorismo[39].

Por otro lado, las resoluciones de la Asamblea General no siempre tienen la fuerza de autoridad que deberían tener, muchas veces porque el consenso es obtenido de forma tan diluida que pierde el significado político o, entonces, tendrá un significado contradictorio. Vimos el ejemplo del desarme y la misma evaluación serviría para la historia de las decisiones en el área socio-económica. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en el año 2000, intentan dar un sentido más concreto a la cooperación internacional, con la definición de metas específicas como disminuir hasta 2015 la pobreza y el hambre o aumentar los niveles de alfabetización, etc. La Declaración del Milenio no revela más que intenciones y, entre las metas y su realización, la distancia aún es significativa.

Existe, finalmente, un problema institucional vinculado a la legitimidad. El primer paso para ofrecerla es asegurar la legitimidad de quien la ofrece. Hoy, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea sufren críticas en relación a su autoridad. En el caso del

Consejo, se concentran en la falta de representatividad, ya que la categoría de los miembros permanentes, con derecho a veto, expresa otro tiempo histórico y congela, como modelo, el mundo al final de la II Guerra Mundial. Sin embargo, por la propia naturaleza de sus funciones, el Consejo no se limita a la hora de decidir y, a cada movimiento, gana (o pierde) fuerza de legitimidad. Es como si, delante de la fragilidad potencial de su legitimidad, el Consejo la transfiriese hacia las decisiones específicas[40]. Vale más la legitimidad que nace del desempeño, de la eficacia, y menos la que obtendría de su condición institucional.

La situación de la Asamblea General es más compleja. Los fundamentos de su legitimidad continúan intactos, sin ser cuestionados. Las formas de decidir y lo que decide son, sin embargo, objeto de constante crítica. Le falta el recurso de la eficacia. La irrelevancia de las resoluciones, que se repiten año tras año, los consensos frágiles que significan poco como orientación para los Estados, la falta de capacidad de renovación, la imposibilidad de deliberar sobre los temas candentes (como la reforma del Consejo), son señaladas como características de un órgano que estaría volviéndose secundario para la comunidad.

Las críticas pueden ser exageradas, pero el hecho es que el producto de la Asamblea ha perdido la fuerza, delante de un Consejo que se afirma, expande su agenda y pasa a usar con más frecuencia las prerrogativas del capítulo VII. Se invierte el equilibrio (o desequilibrio) institucional de los años cincuenta y sesenta, cuando la Asamblea, que trataba de temas importantes y de alta visibilidad (como la descolonización), era el órgano fuerte, delante de un Consejo semiparalizado por la guerra fría.

En el caso de las acciones atenuantes del sufrimiento humano, aunque se registren realizaciones notables, especialmente en el área de la protección a refugiados, la demanda es siempre mayor que la oferta y, en muchos casos, los procesos políticos impiden las realizaciones de la ayuda humanitaria.

Los procedimientos multilaterales son el telón de fondo para los dos lados del proceso. Más precisamente, se alcanza el éxito o el fracaso por medio de los mismos mecanismos de decisión. Es como si la lógica multilateral contuviera, en sí, el germen de sus contrarios. En realidad,

el multilateralismo de las Naciones Unidas tiene movimientos variados y se abre, en cada servicio que presta, a desenlaces diferenciados.

Es posible decir, en primer lugar, que la marca de la "indispensabilidad" hace que el multilateralismo funcione plenamente. O sea, sin algún tipo de cooperación internacional constante, sería imposible articular mecanismos de comunicación telefónica entre países o, para recordar un ejemplo del pasado, sin la universalización del código Morse, por la Unión Telegráfica Internacional, las comunicaciones telegráficas simplemente no se desarrollarían[41]. Ahora bien, esa "indispensabilidad" se atenúa e incluso desaparece cuando entran en juego intereses de naturaleza estratégica, que no son "olvidados" delante de la hipótesis de la indivisibilidad de la paz o de los ideales de seguridad colectiva. Entre los dos extremos, varía, en cada tema, el grado de cooperación y de éxito del multilateralismo.

Existen dos conclusiones fundamentales que se extraen de lo que fue expuesto. La primera: la oferta de servicios prestados por la ONU es amplia y está consolidada. En algunos casos, actúa en cooperación con organismos regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la crisis de Haití, en 1992, o con la Comunidad de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en Liberia o en Sierra Leona; en otros, sufre la competición de foros específicos pero que ofrecen también servicios limitados, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el G-8, etcétera.

Cuando se trata de asistencia humanitaria, actúa en coordinación con otros proveedores, como las ONG, con vistas a alcanzar más efectividad. En el campo de la seguridad, se preserva el monopolio virtual, que, sin embargo, es contestado en la práctica por acciones militares no consentidas, algunas con un cierto grado de legitimidad (la OTAN en Kosovo, por ejemplo) y otras, sin legitimidad (la intervención anglo-americana en Irak).

Aunque continúe siendo la referencia fundamental, es natural pensar que, a medio plazo, los escenarios para la provisión de los servicios necesarios para un orden internacional estable se tornen más diferenciados y complejos. Es posible que los servicios de seguridad sean compartidos cada vez más con organizaciones regionales, que las ONG tengan mayor influencia en el universo humanitario, o aún que las líneas de legitimación en el campo de la economía se

debiliten. Cada área tendrá su lógica y su desenlace específico. En su capacidad para adaptarse a esas realidades y fortalecer su papel de "gerente" de los diversos aspectos del orden está su desafío central.

La segunda conclusión revela la dificultad de previsiones sobre el sistema multilateral, al mostrar que, en esta institución, los Estados demandan servicios y, al mismo tiempo, regulan su oferta. Y, en las dos puntas de la ecuación, trabajan con lógicas contradictorias. La demanda nace individual, pero lo que la sustenta es la idea de que sirve a la comunidad internacional como un todo; la oferta nace colectiva, pero, al ser concretada, pasa por los intereses individuales. Es evidente en la contribución de tropas a las operaciones de paz en las que, frecuentemente, la oferta es determinada por intereses particulares o en las condiciones que se imponen a los fondos voluntarios ofrecidos en el área de asistencia técnica[42].

Otro elemento: la demanda es necesariamente más elástica que la oferta. En tesis, el límite de la demanda es la legitimidad del argumento (y el Estado puede usar los más variados artificios para "teñir" de colectivo su interés individual); el límite de la oferta es la capacidad de organizar recursos para atender las demandas. La Secretaría General puede influir en los dos términos de la ecuación, pero, como institución, su papel es el de implementar lo que fue decidido en el ámbito político. Así, como los Estados no se rigen siempre y con preferencia por la lógica de lo multilateral, los movimientos que refuerzan la autoridad de la ONU dependen de factores que están fuera de ella[43].

Es cierto que, al analizar la historia del sistema, observamos que no estamos en el reino del arbitrio absoluto, en el que cualquier demanda sería aceptable. Existen los límites puestos por el espacio de la legitimidad y la negociación. Sin embargo, la demanda es determinada por diferencias en cuanto a la propia manera de comprender cuál es su propósito.

Los países en vías de desarrollo (PVD) siempre la vieron como un instrumento de transformación y, por lo tanto, tienden a concentrarse en las demandas de legitimidad y a trabajar con una noción de eficiencia que significa ampliar servicios. Los países desarrollados, en su mayoría, procuran moldearla como fuerza de estabilidad, además de identificar eficiencia con adelgazamientos burocráticos. Deriva de esa circunstancia la dificultad de organizar la demanda en

una dirección unívoca. No es que no haya ocurrido, pero se hace más difícil en la propia medida de la diferenciación del sistema internacional. De un lado, quien demanda transformación se dirige en esencia a los que se resisten a cambios, y el resultado es que la oferta producida por la ONU es modesta en el área. Los que privilegian la estabilidad (en lo que a veces coinciden con los PVD) la quieren selectivamente, pero obediente a intereses estratégicos más que a una perspectiva universal de lo que interesa a la comunidad internacional. Otro problema es el de la naturaleza de los órganos que prestan servicios y su legitimidad que, como vimos, tanto en el caso de la Asamblea cuanto en el del Consejo, está sacudida.

Los desencuentros de oferta y demanda son lo natural y van a continuar[44]. ¿Es posible atenuarlos?, ¿es posible fortalecer la ONU? Volvemos a la pregunta inicial: ¿qué ONU queremos?, ¿qué ONU podemos reforzar?

En la coyuntura actual, es natural que deseemos, en primer lugar, una ONU que contribuya a la estabilidad y la paz. Esa contribución será siempre selectiva, pero incluso hasta Estados Unidos fue obligado a reconocer que la oferta de legitimidad para vencer las amenazas a la paz es inestimable y única. El esfuerzo debería ser, así, en el sentido de que el trabajo en el campo de la seguridad gane coherencia, que la razón de la comunidad internacional prevalezca sobre las dispersas razones de Estado. No hay recetas listas para esto, pero ciertamente las reformas institucionales, en especial del Consejo, serían un paso adelante, sobre todo porque revelarían, una vez más, una disposición de la comunidad internacional para articular políticas comunes.

Otra área que carece de estímulo y renovación es la de los servicios generales y la de los servicios operativos, en concreto los humanitarios y los comandados por las agencias especializadas. Como es poco probable que tengamos una ONU negociadora de nuevos "órdenes económicos", en virtud de la preeminencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se vuelve fundamental que continúe trabajando como receptora y organizadora de la política de demanda de los menos privilegiados y, sobre todo, como divulgadora de "buenas prácticas" y coordinadora de esfuerzos de ONG, gobiernos y entidades multilaterales frente a problemas concretos.

La globalización va a requerir más acción en el área de salud, de transportes y comunicaciones, tareas que recomendarían el refuerzo de la OMS, la Organización Marítima Internacional (IMO), la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), etcétera.

¿Es posible reforzar la ONU sin alterar sus estructuras? Será un desafío mayor, porque, sobre todo en el caso del Consejo de Seguridad, lo que prevalece son símbolos de una lógica de jerarquías internacionales superadas. Exactamente por eso, por la fuerza simbólica que mantiene, cambiarla requiere un proceso largo y complejo, aunque sea necesario.

NOTAS

1. Existen instituciones que se dedican a consensuar posiciones sobre temas internacionales que servirían como orientación común para sus miembros. Es el caso del G-8, que reúne a países desarrollados y a Rusia, y también al Grupo de Río, la Comunidad Iberoamericana, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y otras que pueden desarrollar acciones específicas, aunque ésta no sea su vocación central.
2. Una versión brasileña fue desarrollada por el embajador Araujo Castro en los años setenta. Fue la tesis del "congelamiento del poder", que interpretaba acuerdos como el Tratado de No Proliferación (TNP) e iniciativas en el área de medio ambiente como instrumentos de las superpotencias para restringir la libertad de los países en desarrollo. Cervo, Amado (ed.), *Araujo Castro,* Brasilia, UnB, 1982.
3. Un resumen de las "teorías" sobre la ONU, en Finnemore, Barnett, "Political Approaches", en Weiss, Daws, *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 41-57.
4. El concepto de reglas será usado de manera amplia e incluirá cualquier referencia general que sirva de orientación a la conducta de los Estados. En este sentido, incorporaría, de un lado, las normas (con sanciones, como las del capítulo VII de la Carta) y, de otro, las orientaciones débiles, que se expresan, por ejemplo, en las exhortaciones a comportamientos de las resoluciones de la Asamblea General. A lo largo del libro, la noción se hará más explícita. Para un entendimiento diferente de lo que es la norma y la regla: Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: on the conditions of practical and legal reasoning on international relations and domestics affairs,* Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
5. Abbot, Snydal, "Why States Act Through Formal International Organizations", *Journal of Conflict Resolution,* vol. 42, nº 1, pp. 3-32, febrero de 1998.
6. Karns, Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, p. 211. Para una reflexión general sobre la influencia de las ONG: Keck, Sikkink, *Activists beyond Borders*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.
7. Para ilustrar este punto con dos ejemplos: los países que defienden la liberalización del mercado agrícola no argumentan apenas con el beneficio que traería para sus exportaciones, sino también por las ventajas globales que habría

para la economía mundial; los países que promueven determinada concepción de los derechos humanos sustentan su posición con base en que son valores que sirven para mejorar universalmente la condición de vida de los individuos.

8. El tema de la historicidad de la legitimidad internacional está bien desarrollado en dos libros de Clark, *Legitimacy and International Society* y *Legitimacy and World Society*, ambos publicados por la Oxford University Press, respectivamente en 2005 y 2007.
9. Mani, "The Peaceful Settlement of Disputes and Conflict Prevention", en *Handbook, op. cit.*, pp. 300-321. La propuesta más completa sobre temas de solución de controversias y de seguridad fue hecha en 1992 por el secretario general Boutros Boutros-Ghali cuando presentó la *Agenda para la Paz* (Nueva York, UN, 1992). Una de las últimas propuestas fue la Comisión para la Construcción de la Paz que se analiza en varios artículos del monográfico del *Disarmament Forum,* Ginebra, UNIDIR, 2007, nº 2.
10. Howard define de una manera contundente el Consejo: "El Consejo de Seguridad era, básicamente, un condominio de los grandes aliados victoriosos que, juntos, mantendrían a los demás en orden", en "The Historical Development of UN's Role in International Security", en Roberts, Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World*. 2ª ed., Oxford: Clarendon Press, 1993, p. 61.
11. El Consejo de Seguridad tiene, con base en el capítulo VII de la Carta, la prerrogativa de tomar decisiones y mandatos para los Estados. En raras circunstancias, delante de situaciones decisorias sin salida, la Asamblea General asumió responsabilidades en materia de seguridad, como en la intervención en Corea, en 1950, en la invasión anglo-francesa de Egipto, en 1956, y en el conflicto del Congo, en 1960. En los tres episodios, el Consejo estaba bloqueado por la perspectiva de veto de alguna de las potencias (URSS en el caso de Corea, Francia y Gran Bretaña en el caso de Suez y EE UU en el caso del Congo). Hubo otros diez episodios de recurso a la *Uniting for Peace*, Weiss, Forsythe; Coate e Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, 5ª ed., Boulder: Westview, 2007, p. 10.
12. Ése fue el objetivo de la primera "operación de paz" después del conflicto de Suez en 1956, cuando fuerzas de la ONU fueron enviadas para supervisar el alto el fuego y la retirada de las tropas británicas, francesas e israelitas del territorio egipcio. Después de la retirada, la UNEF-I separó a los ejércitos de Israel y Egipto en la zona desmilitarizada.
13. La situación típica es la que ocurre después de que las partes llegan a un acuerdo de paz, después de un conflicto, y piden que la ONU, con tropas de "cascos azules", mantenga la paz. Es lo que sucedió en Chipre en 1964 y hasta hoy las tropas están allí. Es evidente que el hecho de que no haya más conflicto significa una ganancia para los habitantes de la isla, pero también para la región, porque disuelve un foco de tensión que podría ir más allá de la isla y, finalmente, extenderse al sistema como un todo, que dejaría de gastar recursos con una situación de conflicto. La página web de las Naciones Unidas mantiene actualizada la lista de misiones de paz, con informaciones sobre las resoluciones que las originan, su composición, etcétera.
14. Andrew Hurrell define con claridad los límites del Consejo, cuando dice: "La importancia de las Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Seguridad, no debe ser entendida en términos estrictamente jurídicos y constitucionalistas, como un órgano dotado de autoridad para determinar la legalidad o ilegalidad de una acción específica. Al contrario, debe ser visto como un órgano profundamente defectuoso y fuertemente politizado, en el cual es posible presentar argumentos y defender políticas por la simple razón de que no existen otros organismos que sean mejores". Hurrell, *On Global Order, Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 91.

15. Una visión muy crítica del comportamiento de las potencias occidentales, pero especialmente de Estados Unidos, en Boutros-Ghali, *Unvanquished*, Nueva York: Random House, 1999, pp. 156, 192, y otras.
16. Para un análisis de las dificultades "conceptuales" del concepto de seguridad colectiva, Weiss *et al.*, *The United Nations and Changing World Politics*, *op. cit.*, pp. 11-26.
17. La legitimidad se combina con un componente utópico, la idea de que la ONU prepara un mundo mejor o, como dicen Roberts y Kinsbury: "Las Naciones Unidas siempre fueron un escenario de formulación de patrones y de construcción de mitos, apelando a patrones más elevados de los que normalmente prevalecen en las relaciones internacionales y señalando hacia la promesa de un mundo mejor ordenado." *United Nations, Divided World*, *op. cit.*, p. 21.
18. Claude, "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations", *International Organization*, 20: 3 (verano de 1966), pp. 367-379. Kratochwil, Mansfield, *International Organization and Global Governance*, 2ª ed., Nueva York: Pearson-Longman, 2006.
19. El carácter democrático de la "igualdad" ha sido contestado, ya que los Estados con poblaciones muy diferentes tienen el mismo peso en las votaciones. También se critica la falta de representatividad del Consejo de Seguridad. En cuanto al primer punto que se plantea, no se encuentra una fórmula para superarlo y existe una clara aceptación de que la Asamblea General es el máximo de democracia "*posible*" en el sistema internacional contemporáneo. En cuanto a la reforma del Consejo es objeto de demandas específicas, entre las cuales se encuentra el aumento del número de miembros permanentes. En este caso, aún no se alcanzó el consenso necesario para ir hacia delante.
20. Son raros los episodios de abandono de un organismo, como cuando Estados Unidos se retiró de la UNESCO en 1984, o se fue de la conferencia contra la discriminación racial (Durban, 2001). En el primer caso, la alegación fue la aprobación de un "orden mundial sobre comunicación"; en el segundo, la insistencia en la condena a Israel.
21. La afirmación valdría para otros órganos de la ONU, como las agencias especializadas, donde también se buscan consensos para medidas específicas, como en la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), etcétera.
22. El debate sobre la legitimidad de los organismos internacionales es amplio y admite muchas posiciones. A efectos de este capítulo, la hipótesis es que los Estados son proveedores de legitimidad internacional cuando convergen en una determinada dirección normativa. Una resolución, unánimemente aprobada por la Asamblea General, tiene legitimidad y es un patrón para el comportamiento, aunque no sea "obedecida" por los Estados.
23. Los ejemplos son muchos, tanto en el plano político como en la inflexibilidad de Israel frente a las resoluciones que mandan evacuar los territorios ocupados, o en el ámbito económico, cuando pocos Estados desarrollados adoptan la demanda de ofrecer el 0,7 por ciento de su PIB para ayuda internacional. De cualquier manera, existen casos notables en el sentido opuesto como, por ejemplo, en la construcción del argumento a favor de la descolonización, en el que la Asamblea General fue decisiva para desmontar la *rationale* de las potencias imperialistas.
24. Cuando surge una situación de emergencia, "una multitud de diferentes agencias entran en acción: UNICEF, atendiendo a las necesidades de las mujeres y niños; ACNUR, ofreciendo protección y asistencia a los refugiados y otros pueblos expatriados; PMA, proporcionando alimentos a los hambrientos; y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), trabajando para

asegurar que esas actividades de emergencia estén vinculadas entre sí y a esfuerzos de rehabilitación de largo plazo", Crisp, "Humanitarian Action and Coordination", en *Handbook*, *op. cit.*, p. 479.

25. El informe fue divulgado por primera vez en 1990 y es producto de la Secretaría General, con el apoyo de intelectuales y técnicos de alto nivel.
26. Sobre la generación de informaciones y su utilidad, Abbott, Snidal, "Why States Act through Formal International Organizations", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, nº 1, pp. 3-32, febrero de 1998.
27. Hurrell, *On Global Order*, *op. cit.*, p. 287.
28. La ONU, con la complejidad creciente de las relaciones entre sociedades, puede ser indispensable para la creación del orden, pero no es suficiente. Sin que participen otros mecanismos de organización de vínculos entre sociedades, formales o informales, es imposible pensar en "gobernanza global".
29. Hedley Bull, *La sociedad anárquica,* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005, para la caracterización del sistema internacional como una "sociedad".
30. Son pocos los críticos radicales que afirman que la ONU, como instrumento político, se agotó y que otras soluciones, sean las de grupos menores, como el G-7, o incluso unilaterales, como la que Estados Unidos intentó en Irak, sean necesarias. Por otro lado, la propia globalización sugiere que la ONU deba ser reforzada frente a las necesidades de cooperación universal para la solución de temas que, por su propia naturaleza, exigen soluciones que involucran a la comunidad internacional en un sentido más amplio. Otra línea de crítica llama la atención para el hecho de que, en un mundo en el que las fuerzas sociales son cada vez más actuantes, la ONU tenga el límite de ser una organización de Estados, con apertura limitada a las ONG y a los movimientos sociales.
31. El problema es referido constantemente en el libro de Marrack Goulding, *Peacemonger*, Londres: John Murray, 2002. La directriz de acción presidencial de Clinton (PPD 25), presentada en mayo de 1994 y motivada por el fracaso en Somalia, es clara cuando establece condiciones estrictas para que Estados Unidos aceptase participar en una misión de paz.
32. Armstrong, Farrell e Lambert, *International Law and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 189. La Asamblea General, después de varios años, aprobó por consenso, en 1974, una resolución (3314) sobre agresión, considerada restringida (por ejemplo, habla de agresión de Estados, pero no de grupos de Estados, dejando prácticamente exentas a la OTAN y al Pacto de Varsovia de su ámbito; hay muchas críticas a la parte sobre las implicaciones para los movimientos de liberación).
33. Además de la excepción del veto en el Consejo, otras instituciones, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial toman decisiones que escapan a la regla de la democracia, como en el caso del voto ponderado por el peso económico.
34. Vale la observación de Luard sobre Dag Hammarskjold que adquirió, gracias a su capacidad personal y "tacto diplomático para actuar de forma efectiva en las funciones de conciliación [...] en 1955, tuvo la oportunidad de tener un desempeño provechoso en la solución del problema de los pilotos americanos hechos prisioneros por China. El año siguiente desempeñó un papel de gran importancia en la organización de la primera operación de paz de las Naciones Unidas. A partir de aquel momento, pasó a ser llamado con frecuencia cada vez mayor para asumir funciones de esa naturaleza". Luard, *A History of the United Nations* (vol. 2), *The Age of Decolonization, 1955-1965*, Londres: Palgrave, 1989, p. 5. Para un análisis teórico del "poder del Secretariado", Finnemore, Barnett, *Rules for the World,* Ithaca: Cornell University Press, 2004; y Toye, *The UN and Global Political Economy*, Bloomington: Indiana University Press, que examina

de qué manera los economistas del Secretariado, especialmente de la CEPAL, influyeron en la formulación de las concepciones sobre la economía internacional de los países del Sur. Sobre las posibilidades de actuar del secretario general y una rica recopilación de artículos sobre los que ejercieron la función: Chesterman, *Secretary or General*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

35. La irregularidad en la prestación de servicios, al revelar la incoherencia en las decisiones, socava el prestigio y legitimidad de la ONU.
36. Esas áreas también proporcionan debates políticos y diferencias de actitudes y posiciones. Zacher, "Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: The Development of Regimes of Nonterrestrial Spaces", en Ruggie, *Multilateralism Matters, op. cit.*, pp. 399-442.
37. La ONU no tiene medios propios para actuar y, en cada operación de paz, buscará con los Estados individuales los instrumentos militares o de policía para enfrentar situaciones específicas, lo que hace incierta la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva, Weiss *et al.*, *The United Nations and Changing World Politics, op. cit.*, pp. 3-23.
38. Groom, "The Question of Peace and Security", en Taylor, Groom, *International Institutions at Work*, Nueva York: St. Martin´s Press, 1988, p. 80.
39. Boulden; Weiss (eds.), *Terrorism and the UN, before and after September 11*, Bloomington: Indiana University Press, 2004.
40. Andrew Hurrell resume de manera contundente las críticas a la legitimidad del Consejo. "¿Cómo alguien puede esperar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sea visto como legítimo, dado el dominio de los "5P", la oscura diplomacia de bastidores que tantas veces caracteriza su funcionamiento, y el hecho de que regiones importantes del mundo no estén allí representadas, o lo están de forma insuficiente? En un mundo en el que los valores democráticos asumieron tamaña aceptación ¿cómo sería posible que la importancia de la representatividad no llevase a reivindicaciones legítimas de reformas en el Consejo de Seguridad?", tomado de "Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?", *Review of International Studies*, nº 31, 2005, p. 26.
41. Codding Jr., "The International Telecommunication Union", en *International Institutions at Work*, *op. cit.*, pp. 150-166.
42. Un tema interesante es el del aumento de la demanda de operaciones de paz, que da un salto extraordinario al finalizar la década de los ochenta, muy movida por el interés de los miembros permanentes. Es difícil imaginar una respuesta tan rápida de la ONU a demandas de PVD.
43. Marrack Goulding analiza el fenómeno, cuando dice: "El valor que ellos (los Estados miembros) confieren a las Naciones Unidas se relaciona más con la promoción de los intereses nacionales que con la promoción de los intereses colectivos de todos sus miembros en la creación de un mundo más pacífico, justo y próspero. Eso contribuye a la percepción generalizada entre los países del Tercer Mundo de que el fin de la guerra fría permitió a los países de Occidente asumir el control de las Naciones Unidas y usarla, bien como a otras organizaciones internacionales, para promover sus propios intereses, en detrimento de los intereses de los países en desarrollo. Esa percepción es exagerada, aunque no deje de tener su fundamento. Hubo, por ejemplo, cambios significativos en la asignación de recursos y de la energía política, del desarrollo económico y social para cuestiones de paz y seguridad", Goulding, *Peacemonger, op. cit.*, p. 343. El autor también analiza las preferencias de los países desarrollados en el Consejo de Seguridad y el foco en resolver conflictos en los que prevalece su interés estratégico.
44. Al comentar las ambigüedades de la ONU, recuerdan Roberts y Kingsbury: "Si la ONU proclama altos principios, ella también refleja los fallos y las fragilidades,

tanto de individuos cuanto de Estados. Si ella es una institución orientada a la toma de decisiones, ella también sirve para postergarlas. Si ella posee un aparato decisorio más claro que la mayoría de las organizaciones internacionales, ella también asiste a la colocación de propuestas en debate para que éstas no puedan ser derrumbadas. Ella es una institución capaz de castigar Estados transgresores y, al mismo tiempo, capaz de encontrar soluciones que tienen como objetivo salvar la cara de los otros. Las acciones y las declaraciones de las Naciones Unidas, por lo tanto, deben ser tomadas en su valor de imagen", *United Nations, Divided World, op. cit.*, p. 19.

CAPÍTULO 2

ASPECTOS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: LA NOCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

Una de las afirmaciones más recurrentes sobre las Naciones Unidas es la de que sólo expresa lo que quieren los Estados miembros. De hecho, no es una institución independiente que tenga medios propios, que busque recursos, disponga de fuerzas militares o decida a partir de motivaciones institucionales propias. Lo que hace refleja siempre decisiones en las que los Estados miembros son los actores centrales.

¿Cómo entender lo que los Estados quieren de la ONU? El primer método sería estudiar voluntades individuales y medir los pesos variados de influencia de cada Estado en modelar el organismo. Otro sería distinguir a los Estados en vista de su posición en el sistema y observar la manera en que esta institución se reflejaría en sus diplomacias multilaterales. Los Estados pobres tendrían actitudes diferentes de las que propondrían los ricos, los países nucleares tendrían otras de las que defienden los no nucleares, etc. Otra solución sería entenderla a partir de la manera en que las condiciones estructurales de la distribución del poder en el sistema internacional influencian su labor.

Los Estados, sin embargo, no son los únicos en influir formalmente en el proceso deliberativo. La ONU cuenta con una burocracia estable, dirigida por un secretario general que tiene funciones propias, administrativas y políticas, tal como define el artículo 99 de la Carta, que también determina que pueda dirigirse al Consejo

de Seguridad para llamar la atención de hechos que amenazan la paz[1]. Si el secretario general tuviera la disposición de Hammarskjold[2], podría tener peso en las decisiones específicas. Y, claro, se supone que este cargo articula sus posiciones, a partir de algo diferente que la "razón de algún Estado". Además de eso, posee, por la propia naturaleza del puesto, prestigio para que sus ideas y opiniones sean oídas.

Una medida del peso político de los secretarios generales es el hecho de que, más de una vez, entraron en conflicto con Estados Unidos o con la Unión Soviética. El ejemplo más señalado fue el de Boutros-Ghali, que fue vetado por Estados Unidos para una reelección en la que prácticamente tenía apoyo consensual. La Unión Soviética impidió la reelección de Trygve Lie[3]. El Secretariado, como organización burocrática, podrá también producir documentos que vengan a influir en decisiones, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años sesenta. Las ONG tienen influencia en varias áreas de actuación de la ONU y son oídas en prácticamente todos los foros, hasta en el Consejo de Seguridad. En este capítulo, sin embargo, el foco central son los Estados.

La ONU se identifica con un conjunto de decisiones tomadas por los Estados miembros, asistidos por el Secretariado que, en buena medida, tendrá la responsabilidad de implementarlas. Esas decisiones constituirían la "voluntad multilateral". Una decisión adoptada en algún órgano de las Naciones Unidas pasa a valer por sí y no se confunde más con el proceso deliberativo que la generó. De cierta manera, está "por encima" de los Estados y vale para todos, para los que la propusieron, la aprobaron e incluso para los que la rechazaron. Es esa decisión, en la forma de una resolución o de un tratado, la que conforma la voluntad multilateral, compuesta esencialmente de la combinación de voluntades individuales modeladas por medio de concesiones mutuas negociadas[4]. Los que pueden obtener mayores concesiones aproximan la voluntad multilateral a la individual. Cómo se forma la "voluntad política multilateral", cuál es su alcance y qué factores estructurales la condicionan son los temas de los que nos ocuparemos a continuación.

Un primer elemento a considerar son ciertas características del multilateralismo. Formalmente, la construcción de la voluntad

política sigue el modelo parlamentario clásico, con debates en comisiones o grupos de trabajo, deliberaciones en plenario y votación abierta. Cada año, desde 1947, la Asamblea aprueba resoluciones sobre una variada agenda internacional, en número creciente. En 1950, fueron 150; en 2006, 200 (éstas, sin embargo, mucho más extensas).

Además de las administrativas (aprobación del presupuesto) y formales (recibimiento de informes de órganos subordinados), las resoluciones reflejan los temas predominantes en la coyuntura. En 1950, era Corea; en los años setenta, los temas económicos; en los primeros años del siglo XXI, la agenda es dispersa, con cuestiones de derechos humanos, desarrollo o desarme. Esta tendencia a la dispersión continuará.

El Consejo de Seguridad es también un órgano deliberativo de corte parlamentario, con algunas diferencias importantes en relación a la Asamblea: número limitado de miembros, de los cuales cinco son permanentes con derecho de veto, e instancias decisorias importantes restringidas a los miembros (las sesiones informales)[5]. Con el fin de la guerra fría, el Consejo pasa a ser más actuante, el veto es raramente usado, se multiplican las operaciones de paz y también las resoluciones sobre temas generales (un poco a la moda de la Asamblea).

Si tomamos como modelo a los legislativos nacionales, podríamos considerar la ONU un "parlamento imperfecto o peculiar". Esto se revela claramente en el caso del Consejo en vista de la posición de los miembros permanentes (EE UU, Rusia, China, Francia y Gran Bretaña), no sólo por el hecho de ser permanentes, sino porque ostentan el derecho de veto[6]. En el caso de la Asamblea, la diferencia más marcada se refiere al respeto del resultado de la deliberación que, en el caso nacional, se transforma en ley y obliga a los ciudadanos.

Como la ONU es un parlamento de soberanos, la naturaleza de las decisiones no es uniforme. El resultado de las deliberaciones, salvo en las decisiones del Consejo de Seguridad, amparadas por el capítulo VII de la Carta, no tiene valor mandatario. En el caso de la Asamblea General, aunque se alcancen decisiones con base en la igualdad jurídica de los Estados (cada uno tiene derecho a un voto y todos tienen el mismo peso), las resoluciones deben alcanzar el valor de recomendaciones, exhortaciones para que la comunidad

internacional actúe de determinada manera, como prescribe el artículo 10 de la Carta[7]. Las resoluciones aprobadas por la Asamblea no obligan, salvo en dos circunstancias: cuando se trata de decisiones presupuestarias y administrativas o cuando la Asamblea se convierte, directamente o por medio de conferencias especializadas, en foro para negociar tratados y construir normas de valor legal[8]. Se negocian tratados en la Asamblea, o en las conferencias que ella convoca.

Otra característica del parlamento multilateral es la de que con frecuencia sus miembros se valen de una especie de "reserva de soberanía", de tal forma que, cuando es contraria a sus intereses, algunos Estados se niegan a seguir lo deliberado. El ejemplo clásico es la resistencia de Israel a abandonar los territorios ocupados, a pesar de varias decisiones del Consejo, a partir de la 242, de 1967, y de la Asamblea en este sentido. Otro sería la resistencia estadounidense a levantar el embargo sobre Cuba. Las soberanías continúan como el pivote de los procesos internacionales y el multilateralismo busca esencialmente ordenarlas, indicar medios para que se entiendan y cooperen. No tiene por objetivo superarlas.

En el caso de la Asamblea, la falta de alcance normativo no disminuye, en teoría, la importancia política de sus deliberaciones. Las resoluciones no tienen fuerza legal y muchas son consensos débiles, aunque constituyen uno de los focos principales de producción de legitimidad en el sistema internacional[9]. Durante la guerra fría, con la parálisis del Consejo, la Asamblea ganó relevancia, asumió funciones en la esfera de la seguridad y tuvo un papel decisivo en el proceso de descolonización y en la incorporación de los nuevos Estados a la comunidad internacional, de tal forma que eran sus deliberaciones las que producían las noticias en la prensa[10].

Su peso institucional declinó y no faltan críticas a la manera cómo conduce sus trabajos[11]. De hecho, con el fin de la guerra fría, fue el Consejo quien se tornó en el foco del poder institucional, sea por causa de las materias de las que trata, siempre más dramáticas (son conflictos), sea por la posibilidad de que sus decisiones causen impacto en situaciones específicas, lo que ocurre sobre todo cuando los cinco miembros permanentes están de acuerdo y trabajan en conjunto, como un concierto de potencias. En este caso, las decisiones combinan, en el mismo acto, el peso político de las potencias

con la legitimidad que proviene de las decisiones aprobadas por el Consejo. En contraste, en la Asamblea, aunque se puedan tomar decisiones de impacto, la tendencia es la de que se sigan ritos más lentos, complejos y de autoridad limitada. La variedad de la temática a veces oscurece lo que es relevante.

Comparando con las situaciones nacionales, la ONU sería un "parlamento imperfecto o peculiar" porque falta el contraste con los otros poderes. El secretario general no dirige un poder Ejecutivo ya que debe "obedecer" a los miembros y su capacidad de iniciativa es limitada. Las posibilidades de opinión judicial sobre decisiones, tanto del Consejo como de la Asamblea ocurren, pero también de forma limitada cuando la Corte Internacional de Justicia se pronuncia. Por cierto, ésta es una de las razones por las cuales algunos proponen que haya, en paralelo a la Asamblea, un parlamento de "representantes del pueblo", según el modelo del Parlamento Europeo, para atenuar la concentración de poder estatal en los procesos deliberativos.

De cualquier manera, las "imperfecciones o peculiaridades" no impiden que tanto en el Consejo cuanto en la Asamblea deliberen, en algunos casos, con eficacia y alcancen resultados. Es verdad, también, que las imperfecciones frecuentemente prevalecen y son parte de una explicación recurrente en la historia de las Naciones Unidas, sobre todo en los momentos en los que falla en sus propósitos: "la falta de voluntad política"[12].

El concepto es impreciso, pero diseña con propiedad una cuestión esencial para comprender a la ONU. De hecho, a semejanza de la deliberación parlamentaria, la voluntad política multilateral nace de la articulación negociada de las voluntades individuales de los Estados. Expresará, entonces, grados de armonía o falta de ella y, apenas en el primer caso, se convertirá en decisiones específicas. El soporte perfecto para la realización de los objetivos multilaterales sucede cuando se manifiestan, de modo claro y preciso, en una misma dirección, las voluntades de los Estados miembros, expresadas por el voto: las voluntades individuales se disuelven en la voluntad colectiva y ganan uniformidad. En realidad, el objetivo de las deliberaciones es revelar, a partir de las diferencias, lo que existe de intereses compartidos en temas específicos. Las diferencias, naturales tratándose de Estados que tienen peso político diverso, además

de intereses y valores distintos, se diluyen a la vista de un objetivo de cooperación que sirve a todos[13].

Hay momentos en los que la secuencia es clara: después de los atentados del 11 de septiembre, el interés estadounidense en una condena enérgica del terrorismo coincidía con el interés general y de inmediato fueron aprobadas resoluciones en el sentido deseado[14]. Los Objetivos del Milenio, aprobados en 2000, y que indican metas en las áreas económica y social para orientar el trabajo de la ONU, también fueron muy respaldados, aunque no creen obligaciones, sólo pautas de conducta[15].

En otros temas, sin embargo, la defensa del medio ambiente, el desarme, la promoción de los derechos humanos, o en cuestiones específicas, como la crisis de Oriente Medio, no es fácil encontrar puntos de equilibrio para la cooperación. La controversia y la dificultad de consenso son lo natural. No se delibera, o se delibera de una forma "débil", por medio de resoluciones que expresan consensos artificiales y no tienen fuerza suficiente para orientar a la comunidad internacional e influir en el comportamiento de los Estados. A veces, es difícil separar entre las más de doscientas aprobadas cada año en la Asamblea General las resoluciones que, con un fuerte contenido de legitimidad, indican líneas de conducta que serán seguidas por los Estados miembros de forma efectiva.

Las dificultades para construir consensos se originan en la desigualdad intrínseca al sistema internacional contemporáneo, que se refleja en diferencias políticas naturales sobre lo que cada Estado considera que debe ser el alcance y la medida de hipótesis de cooperación multilateral. Las diferencias nacerían, así, fuera de la ONU, pero ahí encuentran su expresión. El foro multilateral fuerza la exposición de las diferencias y contradicciones entre los Estados, sólo que de forma organizada, disciplinada, y presta así un servicio importante a la comunidad internacional.

La revelación de las diferencias puede ser un paso para superarlas e, idealmente, transformarlas en proyectos comunes, pero por otro lado puede convertirse en *impasses* y hasta agravarlas[16]. Todas esas situaciones se comprueban en la historia de la ONU. En su primera fase, hasta mediados de los años cincuenta, antes de la oleada descolonizadora, cuando eran poco más de cincuenta los

Estados miembros, las dificultades para articular la voluntad derivaban de la guerra fría. El núcleo de las diferencias sería ideológico (Este-Oeste) y, a partir de los años sesenta, las distancias pasarían a ser económicas (Norte-Sur).

Hoy, la globalización y la emergencia de nuevas potencias, los conflictos étnicos y el terrorismo son, entre otros factores, el telón de fondo de una nueva organización que cuenta con 192 miembros, lo que genera dificultades de otro orden[17]. Existen diferencias que son heredadas de los años cincuenta, como las que separan a las potencias nucleares de las no nucleares. También son heredadas las diferencias económicas, ahora con contenido más complejo, sobre todo si tenemos en cuenta las variaciones internas entre países en desarrollo. Al mismo tiempo, se disolvió la perspectiva de que la Asamblea pudiese transformarse en un foro negociador en cuestiones económicas. En temas de medio ambiente, hay países productores y consumidores de petróleo, lo que les lleva a tener perspectivas contradictorias en el tratamiento del cambio climático; hay países con recursos forestales y otros, no, lo que implica actitudes diferentes cuando se trata de la preservación de la diversidad biológica. Los modos de condicionar la soberanía, en el caso de los derechos humanos, son otro tema que divide a los que defienden las intervenciones humanitarias y los que las rechazan. En la reforma de la Carta, centrada en la admisión de nuevos miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, falta consenso. Aún así, en todas las fases de su historia de la ONU, es posible encontrar temas en los que hubo consenso y voluntad de actuar en la misma dirección, con dosis variadas de éxito[18].

Las decisiones de la ONU reflejan condiciones "exteriores" a la institución, pero también es verdad que las organizaciones multilaterales crean una realidad propia que influirá en lo que ocurre en el mundo exterior. Por el mero hecho de existir, ofrecen una alternativa de comportamiento para los Estados, diferente del realismo puro.

Son dos los trazos que caracterizan la "oferta multilateral": de un lado, la propia institucionalidad, o sea, foros permanentes abiertos a las demandas de los Estados y con capacidad de absorber la dinámica de transformaciones del sistema internacional y, por otro, el acervo de normas, decisiones y resoluciones construido a lo

largo de su historia. En este sentido, la ONU correspondería, para usar la jerga, a un "macro-régimen" o a un régimen que marcaría la pauta a los demás.

Para comprender su alcance real, es necesario entender que la oferta no es uniforme en el tiempo y en la calidad de lo que ofrece. Vimos que el peso y el prestigio de los órganos variaron históricamente. La Asamblea tiene procedimientos lentos, complejos y perdió la eficacia deliberativa. Pero será indispensable como punto de apoyo para reivindicaciones globales, vinculadas al tema de la justicia.

En cuanto al acervo de decisiones, hay que examinar, en cada caso, su alcance verdadero. En realidad, el éxito parlamentario puede ser medido de dos maneras. La primera es interna, cuando se superan *impasses* negociadores y se alcanza algún resultado que se expresa en un acto formal, sea una resolución o un tratado. Es una medida frágil porque, casi siempre, habrá algún resultado formal y son raros, especialmente en la Asamblea, los casos de bloqueo de procesos deliberativos. Las estadísticas son interesantes. En años recientes, la tendencia es que más del 75 por ciento de las decisiones de la Asamblea General sean tomadas sin voto, por consenso[19].

En un parlamento nacional, eso revelaría altas dosis de convergencia de las fuerzas políticas. En la Asamblea, esa medida debe ser calificada, ya que, en buena parte de los casos, son resoluciones procesales o débiles en lo que piden de los Estados[20]. En el Consejo, la posibilidad de recurso al veto mostraría de forma clara la falta de éxito en la deliberación, pero, sobre todo, en el periodo posterior a la guerra fría, hubo circunstancias en las que el veto no apareció formalmente, y el resultado fue discretamente bloqueado en las consultas informales[21].

Una segunda medida de éxito parlamentario partiría de la evaluación del eventual impacto que el acto multilateral tendrá fuera de la ONU, o, en otras palabras, de que manera afectaría la "realidad". Para usar la concepción de Oran Young: "Una institución es eficaz en la medida que su funcionamiento hace que los actores se comporten de forma diferente de lo que harían en caso de que la institución no existiese"[22]. Tomemos el ejemplo del desarme. Cada año, desde la primera Asamblea General, son aprobadas resoluciones que piden el desarme nuclear, por regla con los votos contrarios de las potencias

nucleares (y siempre de Estados Unidos). Aunque los objetivos del desarme estén lejos de ser alcanzados, es posible decir que el éxito de esas resoluciones estaría en la creación de una medida de legitimidad que establece "algún" constreñimiento a las potencias nucleares.

¿Cuánto vale el constreñimiento? Poco, si atendemos al comportamiento de Estados Unidos en los años recientes, al no firmar el *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT), tratado que suspendía las pruebas nucleares; dejaron de aplicar el *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM), que, al regular los sistemas antimisiles de la Unión Soviética y de Estados Unidos, tuvo un importante papel en la disuasión nuclear. Dado el arsenal nuclear norteamericano, se concluiría que el desarme nuclear avanzó poco. Además de eso, algunos de los tratados fundamentales, como el START, que reducía los arsenales americanos y rusos, se negociaron fuera de la ONU y otros todavía, como el de la prohibición de material de fusión, están desde hace años pendientes de discusión en la Comisión de Desarme en Ginebra. En cualquier caso, una resolución aprobada prácticamente por unanimidad, sin, a pesar de todo, el voto estadounidense, tendrá éxito interno evidente y limitado éxito externo, o sea, el constreñimiento sobre la superpotencia será menor[23].

En contrapartida, para recordar un ejemplo de éxito, interno y externo, hay que hacer referencia a los "constreñimientos fuertes" que las resoluciones sobre descolonización supusieron para las potencias coloniales. Incluso en este caso, es necesario hacer dos ponderaciones de alcance general.

En primer lugar, las evaluaciones sobre el impacto de una decisión multilateral dependen de un análisis previo de sus objetivos. ¿La lucha por la descolonización justificaría la aceptación de la violencia para que aquel objetivo fuese alcanzado o la paz es una prioridad? En algunos casos, la transición hacia la independencia fue pacífica, pero, en otros, generó debates prolongados sobre la legitimidad o no del recurso a la violencia para alcanzar la liberación nacional[24]. El dilema reaparece, bajo otras formas, en varios temas: ¿qué objetivo debe prevalecer en situaciones de crisis humanitarias?, ¿la soberanía o la defensa de los individuos que sufren violaciones de derechos humanos?

La segunda ponderación tendría que ver con la medida efectiva del impacto. ¿Cuál es el peso de las resoluciones de la Asamblea?

¿Ayudaron a que se apresurase el fin de la lucha anticolonial o fueron simplemente un elemento secundario en el proceso que tuvo fundamentos más amplios, en la propia afirmación de grupos nacionalistas africanos que conseguirían la independencia, existiese o no el organismo multilateral?[25].

En el caso del Consejo de Seguridad es más fácil medir la eficiencia, ya que, por regla, actúa en conflictos específicos que, si son superados, significarían la indicación de éxito. Es evidente que, a veces, en el mismo momento, las soluciones, o la falta de ellas, varían. Dependen de cómo los Estados decidan aprovechar los espacios políticos abiertos por la institución.

En 1956, a pesar de un Consejo paralizado por el veto británico y francés, la Asamblea fue decisiva para forzar la retirada de las tropas anglo-francesas que habían invadido Egipto. Al mismo tiempo, nada pudo hacer para impedir la presencia soviética en Hungría. Por otro lado, como existen situaciones que se desdoblan en el tiempo, el propio momento de medir la eficiencia va a llevar a conclusiones dispares. Un ejemplo: el Consejo falló en Angola al no garantizar los acuerdos de Bicesse en 1992, pero el hecho de continuar presente e imponer sanciones contra la UNITA fue uno de los factores que, más adelante, permitieron la superación del conflicto interno[26]. La ONU no fue efectiva al evitar la masacre de los timorenses en 1999, pero sin la actuación del Consejo, hoy sería difícil que existiría un Estado organizado en Timor Oriental. Por lo tanto, no es un ejercicio simple medir la eficiencia. Como afirma el propio Young, "es una cuestión de grado, más que de proposición todo o nada" y muestra que, en el caso de las instituciones internacionales, se debe considerar, además de las decisiones, otros varios factores, como la distribución de poder, el sistema hegemónico de ideas, los intereses de los Estados involucrados[27].

¿Qué conclusiones se pueden extraer de ese conjunto de observaciones? La primera es obvia. La voluntad multilateral tiene múltiples expresiones. De hecho, el tratamiento de cualquier tema en las Naciones Unidas puede llevar a resultados muy variados. En el Consejo el desenlace de una deliberación puede ser decisión obligatoria (sanciones, y, en última instancia, intervención militar), una resolución formal, exhortativa a que las partes terminen

una disputa (Etiopía y Eritrea), la mera omisión (como en el caso de Vietnam) y, finalmente, el bloqueo de la deliberación por el veto[28].

En el caso de la Asamblea, tendríamos desde una articulación consensual que lleve a la generación de normas hasta, del otro lado del espectro, deliberaciones sin resultado, o resultados sólo formales, los "falsos consensos". El análisis de la coyuntura revelará momentos de plena articulación (el apoyo al proceso de descolonización en los años sesenta, el repudio a la invasión de Kuwait por Irak, la resolución sobre terrorismo después del 11 de septiembre, etc.), o de completa desarticulación (la omisión en conflictos como el de Vietnam, la parálisis frente a la masacre en Ruanda y Sbrenica, la incapacidad de negociar una convención sobre terrorismo, la invasión estadounidense de Irak en 2003 mientras el tema estaba en la agenda del Consejo de Seguridad, etc.). En suma, el acontecer de un tema en el que la ONU tiene competencia no significa que vaya a actuar, y, cuando actúa, puede hacerlo de modos muy variados.

Una segunda conclusión es la de que el proceso deliberativo en la ONU es complejo y sus resultados no siempre son fáciles de preverse. La complejidad es evidente si consideramos que el proceso implica a varios Estados soberanos (en el Consejo) y muchos (en la Asamblea) y, como en cualquier proceso que exige negociación y voto, no siempre lo que se pretende es lo que se consigue, incluso para las potencias. La condición de igualdad jurídica crea constreñimientos específicos al obligar a los que tienen ventajas de poder y negociar, incluso los que disponen de vetos en el Consejo. De cualquier manera, la disociación entre la voluntad original de los Estados individualmente considerados y el resultado parlamentario es la regla. La satisfacción de las voluntades individuales nunca es perfecta[29].

En realidad, las situaciones de poder de "fuera" no se transfieren automáticamente hacia "adentro"[30]. El hecho de que Estados Unidos tenga, hoy, una hegemonía en variados dominios no significa que obtenga, en un foro multilateral, lo que pretende. Falló, por ejemplo, al intentar legitimar la invasión de Irak en 2003 o al defender posiciones siempre derrotadas en materia de desarme o derechos humanos.

Para prevalecer en la ONU, es necesario disponer de *soft power* y de características adecuadas a la lógica multilateral, que se expresarían

en la identidad del argumento con el interés de la comunidad internacional. O sea, el *soft power*, nacido, por ejemplo, de la fuerza de un modelo de organización política, y que consigue influir en el comportamiento de terceros países, no es necesariamente lo que sirve para convencer a los mismos países de la ventaja de una resolución sobre terrorismo, desarme o derechos humanos. En este caso, el liderazgo exige formas de empatía que aproximen al líder del liderado y que convenzan en el sentido de que los dos lados luchan por algo que sirve a la comunidad internacional como tal.

Un tercer conjunto de observaciones se refiere a cómo conseguir que determinado objetivo sea alcanzado en las deliberaciones. Existen dos parámetros fundamentales a considerarse: el que determina los límites y las posibilidades de lo que es alcanzable, el "espacio de proposición", y el que determina los juegos negociadores que permiten que se alcance, o sea, el "espacio de negociación"[31].

Las propuestas nacen, en primer lugar, de la competencia explícita de las Naciones Unidas. Si existe un conflicto internacional, es natural que sea elevado a la consideración del Consejo de Seguridad. Si se constatan amenazas estructurales a la paz, por la desigualdad entre los países, se espera que el tema sea tratado por la comunidad internacional. Así, los objetivos y principios de la Carta establecen, en grandes líneas, el espacio de proposición.

Sin embargo, sabemos que no todo conflicto es elevado al Consejo, ni todas las propuestas para atenuar la desigualdad son consideradas. Hay que tener en cuenta, por lo tanto, las interpretaciones que la coyuntura ofrece para realizar los objetivos de la Carta. Aquí es fundamental comprender la evolución de los patrones de legitimidad. Un ejemplo: durante la guerra fría, las operaciones de la ONU se ubicaban entre beligerantes para garantizar procesos de paz que estaban negociados, como en el caso de la primera operación, la UNTSO, en Palestina (1948), o la UNEF I, que mantuvo la tregua entre Israel y Egipto, después de la guerra de 1956.

Con el final de la guerra fría, las operaciones de paz ganaron otros perfiles: se amplió lo que se puede demandar de una operación, en particular la posibilidad de implicación de la ONU en cuestiones internas, cuando el sentido de la amenaza a la paz es impreciso, como en Haití. El alcance de las operaciones llega al punto en el que cabe a

la ONU la construcción de las condiciones de gobernabilidad, como sucedió en Kosovo y en Timor. El espacio de proposición acompaña la transformación de reglas que dicen qué es legítimo.

Otro factor es la distribución del poder parlamentario en la ONU. Aunque determinada propuesta sea fiel a los objetivos de la Carta y cuente con legitimidad coyuntural, esto no significa que actuará, o actuará de manera ideal, ya que, para ello, son necesarias condiciones políticas específicas. Fue posible condenar la invasión de Hungría en 1956 en la Asamblea General, pero el Consejo de Seguridad no actuó frente al veto soviético. O sea, no hubo cualquier acción esbozada para repeler la invasión. La demanda para intervenir en la crisis humanitaria de Darfur tardó en producirse, fuese por resistencia del Gobierno de Sudán, fuese por resistencia de miembros permanentes del Consejo, especialmente de China.

El espacio de negociación es el que define, en casos concretos, el resultado de la deliberación. ¿Por qué ciertos temas avanzan y otros no? La respuesta natural, en un parlamento "perfecto", señalaría hacia las inclinaciones de partidos o coaliciones mayoritarias. Como la legitimidad es inherente a los partidos representados, el juego de números sería la variable fundamental para explicar el proceso decisorio, al menos en una primera aproximación. En el parlamentarismo, las mayorías serían, en tesis, automáticas, ya que, sin mayoría, el Gobierno cae. El presidencialismo, con muchos partidos, exige del poder Ejecutivo la construcción de coaliciones que, a veces, varían en función del tema a ser votado, aproximando el modelo de lo que se ha denominado "parlamento imperfecto del multilateralismo".

Sin embargo, existe una diferencia fundamental. En el presidencialismo, la coalición se construye en la medida que el Ejecutivo es un poder que tiene qué ofrecer para formar su base de apoyo, sea en forma de bienes simbólicos (como una determinada visión ideológica o un proyecto de país) sea con medidas concretas (recursos para un determinado grupo, empleos, etc.). En la ONU, el proceso es más complejo. No hay Ejecutivo y el proceso de formación de coaliciones se desplaza hacia los movimientos del plenario. La legitimidad está vinculada a propuestas de países o grupos, pero con fluctuaciones, ya que grupos negociadores no son partidos y no tienen rigidez ideológica o programática[32].

Además, como las decisiones están sujetas a la "reserva de soberanía", el consenso o la mayoría no significan necesariamente efectividad, que depende de cómo se llega a la deliberación y qué significa políticamente. Para entender el proceso, es posible partir de una afirmación simple: en el parlamento de Estados, a diferencia del formado por individuos elegidos, el juego de influencias tiene reglas propias[33].

La primera es universal y vale para cualquier debate parlamentario, nacional o multilateral: la influencia nace teóricamente del *soft power*, del valor del argumento, de la capacidad de movilizar por las ideas. El presupuesto del debate multilateral es que, grandes o pequeños, los Estados son "iguales" en el momento que deliberan, no sólo por el hecho de que cada uno tenga un voto, sino también por cada uno tener el mismo derecho de vencer por el argumento. Está claro que, entre teoría y práctica, entre la igualdad jurídica y la realidad política, existe un espacio que será ocupado por factores que se refieren a lo que se podría llamar de "capacidad multilateral". No es el hecho de tener una misión en Nueva York o Ginebra, o un diplomático sentado en una mesa de negociación, lo que genera la capacidad. Genera, eso sí, la presunción de la capacidad, mientras que, en tesis, en el parlamento nacional la capacidad se confunde con la propia presencia del elegido.

En el foro multilateral, la capacidad tiene otra medida. Es necesario que el Estado disponga de instrumentos diplomáticos adecuados al juego multilateral. Son obvios, comenzando por contar con personal diplomático que sepa formular propuestas y negociar. Es necesario tener inteligencia en el uso de la memoria multilateral, ya que el manejo de los antecedentes es fundamental en procesos que se prolongan en el tiempo y que tienden a ser repetitivos. Otros elementos relevantes son: recursos de conocimiento especializado, cada vez más necesarios a la vista del carácter técnico de las deliberaciones; influencia sobre el Secretariado, decisiva en prácticamente todas las negociaciones específicas[34]; condiciones de generar presiones de fuera hacia dentro, con la creación de afinidades con ONG o movimientos sociales[35]. A la vista de la amplitud y de la variedad de la agenda, y de la hipótesis de que las decisiones multilaterales podrán tener algún tipo de impacto en la

realidad, la disposición a participar de la vida institucional es universal, estimula a todos los Estados. Sin embargo, las condiciones varían, y la primera medida es la propia dimensión de las misiones en Ginebra y Nueva York. Hay algunas con equipos numerosos, compuestos por diplomáticos y técnicos, y otras muy reducidas, con dos o tres funcionarios.

Eso genera situaciones diferenciadas, primero por el hecho de que existen pocos países capaces de una participación propia en todos los temas. Serían actores fundamentales los "5P" (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Gran Bretaña), los países desarrollados de peso (Japón, Australia, Canadá y Alemania), y los grandes países en desarrollo (India, Brasil, México, Pakistán, Nigeria, Indonesia, Argentina, etc.). Sin embargo, tal vez con la excepción de Estados Unidos, la tendencia es reforzar la tentativa de influencia por la agregación de intereses[36]. Prácticamente, todos los países se unen a grupos, reunidos por la geografía, como la Unión Europea, la Unión Africana, el Grupo de Río, o por el nivel de desarrollo relativo (G-77, Movimiento de los No Alineados), o en la defensa de intereses específicos (como el grupo de las pequeñas islas en los temas de medio ambiente). Hay grupos que desarrollan un perfil propio, como es el caso de los países nórdicos que se identifican con causas humanitarias; en ciertos momentos, hay países que ganan condiciones de preeminencia, como México y Argelia en los años setenta, cuando protagonizaron un liderazgo tercermundista y defendieron un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Existe todavía otra diferencia entre la vida parlamentaria nacional e internacional. En la primera, un parlamentario puede ascender, aunque venga de un Estado pequeño, o sea, representante de un partido menor, sea por talento personal, sea porque captura a la opinión pública, sea porque obtiene un cargo relevante. Hay una movilidad natural de los parlamentarios considerados de forma individual. En la ONU, las posibilidades de ascender son mucho más rígidas. Los Estados no mudan de *status* con facilidad; normalmente son procesos de largo plazo. Aquí, la única vía de ascensión rápida es la elección como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad, lo que da al elegido acceso a las deliberaciones restringidas. El elegido pasa a ser fuente privilegiada de información, podrá

ser "cortejado" por los miembros permanentes en votaciones difíciles y alcanza visibilidad, ya que el Consejo es el único escenario teatral de la organización; en fin, gana importancia política, aunque temporal, durante dos años. Es, a pesar de todo, un capital que no se transfiere. Acaba la participación en el Consejo, se evapora el capital[37].

Los modos de formular los intereses son, por lo tanto, complejos. Pasan de lo individual a lo colectivo, porque, frente al gran número de Estados, los grupos son la referencia natural para las negociaciones. Los mecanismos de agregación varían, más formales en la Unión Europea, y menos en el G-77. A diferencia de los partidos de los parlamentos nacionales, donde la tendencia es la verificación de alguna unidad ideológica a partir de la cual se desdoblan las posiciones en los temas específicos, con medidas variables de fidelidad, en el caso de la ONU, el proceso es menos uniforme. Eso ocurre porque, en algunos casos, los intereses individuales no se reflejan en la posición agregada, como las actitudes diferentes de Francia y Gran Bretaña en los temas de desarme, que las apartan de la mayoría de la Unión Europea. Es el caso de los derechos humanos, en los que, en determinadas instancias, algunos países latinoamericanos no comparten, en temas de valores, las posiciones de los países en desarrollo (Movimiento de Países No Alineados o G-77).

Hay circunstancias en las que se exploran afinidades transversales, o sea, la unión de intereses se hace al margen del grupo, como fue el caso de la Nueva Agenda, que reunía a países desarrollados (Irlanda, Suecia) y en desarrollo (Brasil, México, Egipto) para articular posiciones comunes en materia de desarme nuclear, o la Iniciativa contra la Pobreza y el Hambre, comenzada por Brasil, Chile, Alemania y Francia. Circunstancias especiales pueden unir a países en torno de un interés común (un ejemplo fue, en 2000, la negociación sobre la escala de cuotas que los países en desarrollo con mayor peso en el presupuesto de la ONU, como Brasil y México, sufrirían al disminuir la cuota estadounidense. Los dos países crearon un grupo negociador).

En las Naciones Unidas, tanto en Nueva York como en Ginebra, los grupos "establecidos" tienen historia y tradiciones. Con frecuencia, sin embargo, el proceso interno de establecer posiciones es lento, y esos grupos pierden agilidad y se vuelven poco funcionales.

En ese contexto, los grupos *ad hoc* ganan espacio y tal vez el mejor ejemplo reciente no venga de la ONU, sino de la OMC; es el caso del G-20, constituido por países productores de bienes agrícolas para las negociaciones de la Ronda de Doha. En el Consejo de Seguridad, es constante la convocatoria de grupos de amigos del secretario general para apoyarlo en cuestiones específicas. Las ventajas de esos grupos es tener un punto de concentración preciso, lo que puede ser un triunfo valioso en procesos negociadores. El déficit en números es compensado ampliamente con la voluntad bien dirigida[38].

El juego de los grupos desaparece en el Consejo de Seguridad. Primero, porque sólo son 15 Estados, entre ellos cinco son permanentes con derecho a veto. En el Consejo, cada cual actúa en función de su perspectiva nacional (aunque los elegidos lo sean en función de pertenecer a un grupo regional; hay dos asientos para América Latina, tres para Europa, tres para África y dos para Asia)[39]. Los grupos no actúan en el Consejo porque los "5P" tienen una ventaja evidente en cualquier deliberación, ya que, con la prerrogativa del veto, nada se hace contra su voluntad[40]. El veto, bastante usado durante la guerra fría, se transforma, a partir de los años noventa, en un instrumento de negociación que afirma, al final, el privilegio de los miembros permanentes. La amenaza de que puede ser usado distorsiona cualquier negociación entre "iguales".

Por otro lado, los no-permanentes no llegan a constituir un grupo orgánico, ya que la misma configuración sólo tiene lugar durante un año, en virtud de las reglas de renovación, que hacen alternar cinco no-permanentes por año. Por juntar países de perspectivas e intereses variados, la tendencia es no adoptar posiciones comunes, salvo en el tratamiento de cuestiones procesales, cuando se unen para defender una mayor abertura en las deliberaciones del Consejo. Esa circunstancia hace con que el análisis de la previsibilidad de las votaciones en el Consejo de Seguridad esté unido al interés estratégico de los involucrados, especialmente de los "5P". En el caso de la Asamblea, el patrón de votación está anclado por las tendencias de grupos, lo que lo torna razonablemente previsible por la naturaleza general de los temas, o sea, es previsible lo que el G-77 hará en materia de desarrollo, o lo que la Unión Europea va a hacer en materia de derechos humanos.

En el Consejo de Seguridad, las resoluciones son normalmente discutidas, *in camera*, por los "5P" y después presentadas al plenario, en sesiones informales, secretas y sin registros o actas. Hay, en general, poco margen de maniobra para los "elegidos" para alterar lo que fue decidido entre los miembros permanentes. Cuando hay escisiones entre los "5P", el margen de maniobra aumenta. Un ejemplo interesante, pero raro, fue la influencia brasileña en el establecimiento de los tres paneles sobre Irak en enero de 1999, presididos por el representante permanente de Brasil junto a la ONU, embajador Celso Amorim[41]. Los paneles fueron decisivos para redefinir los mecanismos de inspección sobre armas de destrucción masiva.

En términos generales, por lo tanto, todas las composiciones son posibles, desde el consenso entre los "5P" y la acción contundente del Consejo, hasta disensiones paralizantes, como ocurrió en 2003 en el caso de Irak, y que llevó a la acción unilateral de Estados Unidos, o en el caso de Ruanda y Srebenica, por atenernos a los casos más trágicos[42]. Otro punto importante es el hecho de que, en el Consejo, como son pocos los votos que deciden, la posibilidad de coerción y de utilizar instrumentos de poder es más frecuente[43].

Al compararse desde el ángulo del proceso deliberativo, la distinción fundamental, y obvia, es la de que la Asamblea trata con lo general, y el Consejo, con lo particular. Normalmente, hay que especular sobre la manera cómo una resolución de la Asamblea General afectará el comportamiento de los Estados, ya que sus deliberaciones se dirigen a la comunidad internacional como un todo. El Consejo actúa en circunstancias específicas de conflicto y los resultados, o la falta de ellos, son visibles de inmediato. Si asumimos que los Estados actúan siempre con base en intereses, en la Asamblea, los intereses se expresan en valores; en el Consejo, los intereses pueden ser humanitarios, pero en general se confunden con disposiciones estratégicas[44].

Si bien hoy es difícil tener visiones rosadas, ingenuamente optimistas sobre las Naciones Unidas, es fundamental recordar que su esencia no cambia con el tiempo, sus servicios están siempre disponibles. Es un foro privilegiado para ofrecer caminos de cooperación entre los Estados. Tiene la condición única de la universalidad

y la ventaja de poseer una agenda dinámica que se abre a cada desafío internacional. Fue capaz de adaptarse, mantiene la fuerza de legitimidad y las críticas que sufre son más puntuales que a la esencia de la institución. Es importante recordar que, en determinados momentos, fue efectiva, como prueban los ejemplos de la descolonización, de la creación de una nueva legitimidad posterior a la guerra fría, o de las innumerables operaciones de paz exitosas. Los fracasos y los proyectos vacíos también son conocidos. La irregularidad es la marca de la actuación del organismo. Es difícil, sin embargo, pensar en formas alternativas que garanticen éxitos constantes. El problema estaría en saber las causas de esos éxitos y si es posible que tales condiciones vuelvan a ocurrir.

Y aquí volvemos a la observación inicial sobre la organización como expresión de la voluntad de los Estados que la componen y a la anotación, un tanto obvia, de que la efectividad institucional está vinculada a la convergencia de voluntades políticas individuales. La tendencia a la efectividad es siempre parcial, según el tema y del momento. Normalmente, viene de fuera hacia adentro, como en el caso de la descolonización o en los acuerdos de proliferación. Pero la ONU sirve para "organizar la convergencia" y, en teoría, darle sentido de permanencia. La institución ha sido útil en los distintos modelos de organización del poder internacional, como al recordar que, incluso cuando hay disensos estructurales como en la guerra fría, la cooperación en algunas áreas también fue una necesidad permanente del sistema.

Como las posibilidades de lo multilateral varían en función de la distribución de poder[45], nos faltaría una pregunta: ¿habría alguna condición estructural en el sistema internacional que favoreciese la convergencia de intereses de manera más consistente y permanente? Los dos momentos en los que la convergencia incorporaba una "promesa" de permanencia fueron la Conferencia de San Francisco y el término de la guerra fría, al inicio de 1990. No obstante, fueron fugaces. El primero fue minado por la disputa ideológica; el segundo, por factores variados, como la dificultad de lidiar con conflictos internos, con los "Estados fallidos", con el terrorismo, con las necesidades de cooperación para el desarrollo, con la fragilidad del consenso sobre valores, etc. Más recientemente,

el motivo no menor fue la actitud del Gobierno de George W. Bush, marcada por el apartamiento político de las instancias multilaterales, con consecuencias negativas para la autoridad de la ONU. La conclusión es simple y estaba delineada en Kaplan. Situaciones de disputa bipolar o hegemonías, reales o supuestas, de una única potencia no favorecen la efectividad del multilateralismo. En contrapartida, los momentos de afirmación multilateral coinciden con la convergencia de las voluntades de las potencias, sobre todo si existe la percepción de que se constituyen en varios polos y disponen de proyectos similares para el orden internacional. Es la convergencia de esa naturaleza la que permite el éxito de la Conferencia de San Francisco y, en los años noventa, la expansión de las actividades del Consejo y el fortalecimiento de la Asamblea como foco de la legitimidad internacional. En este caso, es interesante observar que el hecho de las ventajas estratégicas de Estados Unidos, como "ganadores" de la guerra fría, no se traduce en "repudio" al sistema multilateral, al menos en los primeros años noventa. Se percibía que el multilateralismo podría agregar legitimidad a lo hegemónico, percepciones que se disolvieron con el segundo Bush.

Interesa subrayar que la convergencia deja frutos y pasa a funcionar como el límite potencial de la "oferta multilateral". La Carta continúa como el más amplio marco jurídico para la cooperación entre Estados. Los años noventa nos mostraron el inmenso potencial de la ONU para la solución de conflictos. Si el potencial queda por debajo de lo esperado, su marco no es disuelto. Sirve como parámetro, como medida ideal de la cooperación multilateral.

La perspectiva de que el sistema internacional gane nuevos polos de poder, con consecuencias restrictivas para la hegemonía estadounidense, no significa de forma automática más vigor para el multilateralismo. Depende de la manera cómo se organice la nueva multipolaridad. Para simplificar el argumento en un tema complejo, y difícil, justamente porque el sistema internacional hoy no tiene un patrón claro, es posible pensar en un escenario pesimista en el que los polos se articularían en mecanismos de balanza de poder y volverían a formas individuales de seguridad, con el aumento de los arsenales militares y las disputas estratégicas.

Sería un mundo de polos "insatisfechos", que se combina naturalmente con el individualismo estratégico. Hay señales que indican que el sistema podría ir en esa dirección, con el refuerzo de las capacidades militares de Rusia y de China, la parálisis de los esfuerzos a favor del desarme, la dificultad de negociar tratados, como los de cambio climático o la Ronda de Doha, que podrían significar pérdidas de competitividad (o poder económico) en el corto plazo, los problemas de acceso a la energía, etc. Si la multipolaridad evolucionase así, el multilateralismo, por supuesto, se debilitaría. Continuaría actuando de forma irregular, con éxitos parciales, pero sin autoridad estructural, permanente.

El escenario optimista partiría de la hipótesis de una dinámica multipolar benigna. Para ello, lo fundamental sería reencontrar patrones de seguridad que atenuasen las disputas individuales, sean globales, sean regionales. Esos patrones podrían ser diseñados a partir de la propia dinámica de seguridad, en una especie de reencarnación de los mecanismos de *detente*, sólo que ahora negociados entre varios países, los nucleares y los ricos, y no apenas las dos superpotencias como en el tiempo de la guerra fría, en una especie de combinación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el G-8.

Los patrones también podrían ser impuestos por la propia dinámica de la globalización, que, a la manera funcionalista, forzaría a acuerdos cada vez más amplios y variados de cooperación, todos, claro, de ámbito multilateral. Habría un entendimiento más amplio sobre las formas de combatir el terrorismo; la estabilidad global podría contribuir a resolver crisis regionales y, con eso, abrir espacio para más tolerancia en el campo de los valores y para más cooperación en los temas de desarrollo.

Es difícil anticipar que escenario prevalecerá en el largo plazo. A corto y medio plazo, posiblemente, habrá señales en ambas direcciones. En el caso de las instituciones multilaterales, aún habrá años de desempeño irregular, que reflejarán la dispersión de voluntades individuales, antes que sea garantizada la autoridad necesaria para que la ONU sea efectiva y el instrumento fundamental para la gobernabilidad mundial.

NOTAS

1. La ONU tiene cerca de 9.000 funcionarios permanentes en sus órganos centrales y más de 50.000 en sus agencias y organismos especializados, eso sin contar el número de tropas de las veinte operaciones de paz hoy en curso, que requieren en torno a 80.000 agentes, entre militares y policías, al coste de 5.900 millones de dólares.
2. De nacionalidad sueca, fue secretario general entre 1953 y 1961.
3. De nacionalidad noruega, fue secretario general entre 1946 y 1952.
4. Weiss *et al.*, *The United Nations and Changing World Politics*, *op cit.*, p. 52.
5. Para un amplio análisis del Consejo en la actualidad, Malone (ed.), *The UN Security Council*. Boulder: Rienner, 2004.
6. Otra característica de la "imperfección" nacería, si comparamos la ONU con parlamentos nacionales, por el hecho de que en los segundos los representantes tienden a tener un mismo tipo de apoyo y asesoría, financiado con recursos públicos. O sea, existe un esfuerzo para que se igualen las condiciones "reales" de participación, lo que no ocurre en la ONU, en la que contrastan delegaciones con decenas de diplomáticos y especialistas a otras, con menos de cinco o seis.
7. El artículo 10 dice claramente que la Asamblea tiene competencia, ya que puede discutir cualquier materia en el ámbito de la Carta, excepto las que estén en la agenda del Consejo, y puede "hacer recomendaciones" a los Estados miembros o al Consejo de Seguridad.
8. La práctica ha sido que los tratados sean negociados en foros propios, generados por la Asamblea, pero con alguna autonomía. Un ejemplo clásico son las negociaciones de derecho del mar. Goldstein, Kahler; Keohane e Slaugther, "Legalization and World Politics", *International Organization*, vol. 54.
9. Los procesos parlamentarios ocurren en varias instancias, además del Consejo y la Asamblea. Un ejemplo es la serie de las llamadas conferencias globales que, durante los años noventa, trataron con temas como el medio ambiente, derechos humanos, derechos de la mujer, asentamientos urbanos, desarrollo social, etc. Para un análisis amplio y preciso del proceso: Alves, *Relações Internacionais de Temas Sociais: A Década das Conferências.* Brasilia: IBRI, 2001.
10. Jacobson, "The United Nations and Colonialism", *International Organization*, y Kay, "The Politics of Decolonization: The New Nations and the United Nations Political Process", *International Organization*, vol. 21, nº 4, pp. 786-811, otoño de 1967.
11. Un resumen de las críticas, que van desde la transformación de la Asamblea en *talk shop* sin eficiencia deliberativa a su déficit democrático, en Petersen, *The UN General Assembly*, Londres: Routledge, 2006, pp. 122-137.
12. La vinculación entre las imperfecciones y la falta de voluntad política se da de varias formas. Por ejemplo, la falta de autoridad legislativa en la Asamblea contribuye a que las deliberaciones se disuelvan en falsos consensos, la ausencia de un "ejecutivo" dispersa el poder de iniciativa, etc. Debe insistirse que las imperfecciones son características propias del parlamento internacional, revelan sus límites y difícilmente podrían ser superadas. Las correcciones siempre serían puntuales.
13. Un estudio de lo que significa "voluntad política" debería llevar en consideración el proceso de formulación que comienza en el interior del Estado. Habrá temas en los que los gobiernos tienen más autonomía que otros y habrá gobiernos que tendrán más autonomía frente a las fuerzas sociales que otros.
14. Es verdad que la ONU no alcanzó todos los objetivos posibles, por ejemplo, al no conseguir aprobar una convención que definiese el terrorismo como crimen. El asunto está abierto hasta hoy. Peterson, "Using the General Assembly", *UN and Terrorism*, *op. cit.*, pp. 172-197.

15. Resolución A/55/2.
16. La resolución de la Asamblea General que identificó sionismo con racismo puede ser un ejemplo de decisiones que ciertamente no contribuyen a facilitar soluciones en Oriente Medio.
17. Fonseca, Belli, "Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo", en *Relaciones Internacionales*, nº 145, pp. 5-24, abril-junio de 2004.
18. Un fenómeno frecuente es el "falso consenso", o sea, resoluciones que son aprobadas por consenso, pero tan diluidas en sus intenciones que prácticamente sólo tienen valor retórico o valen como un manifiesto de vagas buenas intenciones.
19. El libro de Petersen, *The General Assembly*, *op. cit.*, p. 77, recopila las estadísticas de votación desde la primera Asamblea hasta hoy. En los años de la guerra fría, el porcentaje de adopción de resoluciones sin voto se movía en torno al 50 por ciento, aunque, en algunos años, haya sido aún más bajo, como en la sexta Asamblea General, en la que sólo el 15 por ciento fue aprobado por consenso. En contrapartida, en la 58ª Asamblea General, el 77 por ciento de las decisiones fueron por consenso.
20. Podríamos hablar del "éxito del negociador". Es él quien tiene la satisfacción de obtener un resultado y cualquier resultado prueba que la negociación valió la pena.
21. El veto, muy usado durante la guerra fría, pasa a ser, en los años noventa, un instrumento de negociación, al servicio de los miembros permanentes. Es poco utilizado.
22. Young, "The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables", en Rosenau, Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics,* Nueva York: Cambridge University Press, 1992, p. 161.
23. Un ejemplo interesante es la condena del embargo estadounidense a Cuba, que se repite hace años, sin que Estados Unidos se mueva de su posición. Es la reserva de soberanía que, claro, aumenta en función del poder del país que la aplica. Otro ejemplo sería el del terrorismo, en el que el consenso para condenarlo no se traduce en medidas más efectivas de cooperación. Petersen, en el libro citado, hace un análisis del impacto de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre el comportamiento de los gobiernos y observa que, en muchos casos, "la política del consenso aún se desarrolla de formas complejas, algunas veces sirviendo para oscurecer la permanencia de los desacuerdos por medio de frases cuidadosamente redactadas y, otras veces, indicando un acuerdo real [...] los gobiernos aún no están preparados para adoptar formas vigorosas de coordinación multilateral en el tratamiento del terrorismo como forma de crisis transnacional, de la forma exigida por las sugerencias de algunos abogados", *op. cit.*, p. 194.
24. Como la lucha por la descolonización coincide con la primacía del Tercer Mundo, fue posible aceptar la legitimidad de la representación de grupos, como SWAPO, PAICG o la OLP, que luchaban, con armas, por la independencia de Namibia, Guinea-Bissau y Palestina, respectivamente.
25. Luard trata el primer problema cuando analiza la historia de la ONU entre 1955 y 1965. Dice sobre el primero: "Algunos observadores (y algunos Estados miembros) tal vez afirmen que la organización no posee objetivo más alto que el fin del colonialismo o la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica y que, con el fin de alcanzar esos objetivos, las violaciones de la paz tienen, a veces, que ser toleradas. Otros, entre tanto, pueden llegar a un juicio diferente en relación a la prioridad relativa que debe otorgarse a esos dos objetivos: pueden afirmar que algunos conflictos internos deben ser ignorados en el interés de la preservación de la soberanía nacional". Luard, *The History of the United Nations* (vol. 2), *The Age of Decolonization, 1955-1965,* Nueva York: Palgrave, 1989, p. 12.

26. Luard analiza de manera similar el episodio del Congo, que admite más de una lectura: "¿Será que el hecho de que la guerra haya continuado después de que la ONU se retirase del Congo significa que toda operación fue un fracaso, o el hecho de que la autoridad del Gobierno central haya sido restaurada significa que la operación fue un éxito?", Luard, *op. cit.*, p. 13.
27. Young, *op. cit.*, p. 163.
28. Durante la guerra fría, fueron innumerables los vetos norteamericanos en temas de Oriente Medio y en otros que implicaron la condena o la crítica a Israel. Los soviéticos, a su vez, vetaron el intento de tratar de la invasión de Hungría en 1956.
29. Eso se convierte en un problema, a veces, en el diálogo con las ONG que tienen que tratar con valores que serían, en tesis, innegociables. Hay una tendencia, en varios países democráticos, por ejemplo Brasil, a incorporar representantes de ONG en delegaciones negociadoras en conferencias internacionales, para mostrar que la fidelidad a posiciones "correctas" no significa que prevalezcan.
30. Un ejemplo obvio es la dificultad de Estados Unidos para aprobar la decisión de invadir Irak en 2003, lo que llevó, al final, a una acción unilateral sin el aval del Consejo de Seguridad.
31. El concepto está desarrollado en Fonseca, *A Legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 193.
32. Quien más se aproximaría a la condición de partido es la Unión Europea, sin embargo, si esto es verdad para temas económicos, no lo es cuando se trata de cuestiones de seguridad. Basta recordar las diferencias entre Gran Bretaña y España, de un lado, y Francia y Alemania, por otro, en la cuestión de Irak. Existen grupos que se unen en temas específicos, como los árabes en el caso de Palestina y en cierta visión de los derechos humanos. El G-77 fue importante en la construcción de la idea de un nuevo orden económico internacional, pero, hoy, igual que el Movimiento de los No Alineados, perdió vigor, sin tener tesis claras que los unan. El Grupo Latinoamericano (GRULAC) actúa en Nueva York, pero más en el apoyo a candidaturas que en proposiciones substantivas.
33. Es evidente que hay parlamentarios más importantes que otros, con mayor liderazgo o capacidad de articulación. Pero, en teoría, el proceso parlamentario procura igualar las condiciones en las que compiten para influir, al proporcionar a todos los mismos salarios, el mismo tipo de asesoría, etc. Es imposible cualquier práctica igualadora entre soberanos, salvo la proporcionada por la igualdad jurídica.
34. En el curso de procesos negociadores, los documentos que reflejan las decisiones son preparados muchas veces según informaciones del Secretariado. Anticipar lo que van a informar puede ser un triunfo negociador importante.
35. Los recursos de conocimiento valen también para decisiones políticas en el Consejo de Seguridad, cuya agenda es vasta y son pocos los Estados que tienen redes diplomáticas con alcance universal y, por lo tanto, acceso a conocimiento de primera mano de lo que está pasando en un área distante de su región. Pero esto vale también para los grandes. El embajador de Hungría durante la crisis de Bosnia se espantaba de la ignorancia de sus colegas sobre la historia y la geografía de un área muy poco conocida en el mundo occidental. LeBor, *Complicity with Evill: the UN in the Age of Modern Genocide*, New Haven: Yale University Press, 2006, p. 37.
36. Estados Unidos forma parte de un grupo, el JUSCANZ, con Japón, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, pero tal grupo no suele actuar unido.
37. Países como Brasil, Canadá, Argentina, Alemania, que ocuparon varias veces lugares no permanentes, tienden a formar un capital propio que pesa, sobre todo, en los momentos en los que reivindican volver al Consejo. Pero el capital

parlamentario no viene del hecho de haber servido en el Consejo, sino de la propia historia de la acción diplomática en la ONU.

38. La práctica de los "grupos de amigos" comienza en los años noventa, con los problemas de América Central, y son países, normalmente escogidos por el secretario general en función del interés que puedan tener en el tema, y por eso actúan para reforzar la legitimidad del proceso de paz, ampliar la influencia del secretario general junto a las partes, ayudar en la coordinación de ayuda a países que sufren con conflictos, etc. Son informales, el numero de miembros varía, pero, como indica Whitefield: "Para los Estados en cuestión, ellos representan la participación privilegiada en un proceso específico y un compromiso efectivo en las Naciones Unidas", Whitefield, "Groups of Friends", en Malone (ed.), *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, p. 311.
39. En el sentido de ampliar la representatividad y revelar el carácter de alianza estratégica con Argentina, un funcionario argentino se incorporó a la misión brasileña en el periodo que Brasil estuvo en el Consejo, entre 2004 y 2005; después, cuando Argentina asumió el puesto, hubo reciprocidad.
40. Pueden eventualmente abstenerse, o no votar una determinada resolución, sin vetarla.
41. Malone, *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980- 2005*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 119.
42. El Consejo aprueba resoluciones generales, como niños en conflictos armados, y así, la tendencia es al consenso. Para un análisis de la actuación de la ONU en Ruanda y Srebenica, LeBor, *Complicity with Evil: The United Nations in the Age of Modern Genocide*, *op. cit.*
43. Como son procesos al margen del público, es difícil comprobarlos. Pero un ejemplo reciente constó en un memorando secreto de una conversación entre Bush y Aznar sucedida el 22 de febrero de 2003, a las vísperas de la invasión de Irak, cuando aún había la posibilidad de obtener una resolución que la autorizase. Bush menciona de forma clara la hipótesis de suspender un acuerdo bilateral de libre comercio con Chile para cambiar la actitud de aquel país. Chile se mantuvo firme y el acuerdo fue firmado. La muestra del "descontento" fue firmarlo sin la "pompa" necesaria en Miami y por el secretario de Estado de Comercio estadounidense. Véase la transcripción del memorando en la edición de 26 de septiembre de 2007, publicada en *El País.*
44. Es posible ver la actuación estadounidense en Somalia, en 1992, como determinada por una motivación humanitaria, muy diferente de lo que ocurre en Irak, donde para todos los "5P", el interés estratégico y económico juega un papel fundamental. Las motivaciones que determinan las acciones del Consejo son invariablemente complejas y es difícil reducirlas a un factor exclusivo. Un buen ejemplo de análisis de motivaciones en el caso de Haití se encuentra en Malone, *Decision-Making in the Security Council, The Case of Haiti*, Oxford: Clarendon Press, 1998.
45. Kaplan, "Variants of Six Models of the International System", en Rosenau (ed.), *International Politics and Foreing Policy*, Nueva York: Free Press, 1969, pp. 291-303.

CAPÍTULO 3

NOTAS SOBRE LOS ORÍGENES DEL MULTILATERALISMO. LAS IDEAS Y LA POLÍTICA

¿Es necesaria la ONU?, ¿qué ventajas aporta a la comunidad internacional? La suma de dificultades que la organización vivió en tiempos recientes no es pequeña. Las crisis generadas por el fracaso en operaciones de paz, como Ruanda y Srebrenica, la tardía respuesta a la crisis en Sudán, las conquistas limitadas en la cooperación para el desarrollo, las críticas a su imparcialidad cuando trata con los derechos humanos, las actitudes unilaterales estadounidenses o los escándalos de corrupción vinculados al programa petróleo por alimentos son algunos ejemplos.

Delante de ese panorama, aunque sean pocos los que cuestionan a la ONU como tal[1], se vuelven frecuentes las dudas en cuanto a puntos específicos, como el peso de la burocracia, la legitimidad del Consejo de Seguridad, la falta de autoridad de la Asamblea General o la dificultad de tratar con situaciones nuevas, como el terrorismo. Los objetivos difieren en función del origen.

Los poderosos se quejan de la falta de agilidad de la máquina burocrática o de la falta de realismo de ciertas deliberaciones. Quieren más control sobre la institución. Los menos poderosos protestan por la concentración en los temas de seguridad y por el abandono e ineficacia en los desafíos del desarrollo. También quieren más control sobre la institución. Las insatisfacciones se cruzan. Del lado de los que tienen poder, porque no pueden ejercerlo con plenitud, ya

que esa "ventaja" se diluye en la homogeneidad establecida por la igualdad jurídica (son las críticas a la "tiranía de la mayoría"). Del lado de los menos poderosos, por razones opuestas, porque el espacio de la igualdad no es suficiente para reafirmar sus argumentos.

Esos puntos de vista siempre aparecieron, con mayor o menor resonancia, a lo largo de la historia de la ONU. Estaban presentes en la negociación de la Carta, cuando se debatió la composición del Consejo de Seguridad y la competencia de la Asamblea[2]. Es verdad que, en ciertos momentos, las distancias se acortan, como en San Francisco, donde, a pesar de las disonancias, la institución era la expresión de la esperanza de un mundo de paz, estabilidad y desarrollo, imaginado por los que sumaban el poder y la legitimidad, derivados de la victoria en la II Guerra Mundial[3].

De hecho, si volvemos a sus momentos inaugurales, es interesante observar que la solución multilateral es fruto de la voluntad de las potencias. Fueron los estadounidenses y sus aliados occidentales los que patrocinaron las fórmulas modernas de organización multilateral, la Sociedad de las Naciones y la ONU (en este caso, al lado de China y la Unión Soviética). Paradójicamente, son las potencias, que, en teoría, estarían en condiciones de buscar caminos unilaterales o por medio de alianzas para realizar sus intereses, las que promueven la regla básica del multilateralismo, que determina que cada participante, grande o pequeño, debe aceptar imposiciones generales, universalmente válidas.

Tales obligaciones no serían establecidas si no aportasen ganancias de alguna naturaleza y no estuviesen limitadas por algún tipo de salvaguardia. La respuesta más simple para identificarlos y que refleja lo que está en el origen del multilateralismo contemporáneo, en el caso de la Sociedad de Naciones y de la ONU, es la de que sería posible, con la cooperación, evitar guerras y conflictos en los que, "teóricamente", todos perderían[4].

Aunque exista, la ganancia sistémica no es inmediata. Su realización depende de convergencias políticas sobre las cuales es imposible un control previo y, por lo tanto, no hay garantía de que sucedan. El multilateralismo es siempre una apuesta política, más fácil de ganar en algunas áreas (las técnicas, como veremos) que en otras. Es una apuesta aceptable por la mayoría en la medida en que, cuando los

objetivos son cumplidos, todos ganan. Para ello, el camino son concesiones de todos. La indagación preliminar buscaría el porqué las potencias están dispuestas a hacer concesiones. Tanto en las negociaciones de Versalles, para crear la Sociedad de Naciones, y en las de San Francisco, los países medios y pequeños se dieron cuenta de las ganancias que podrían tener, aunque las salvaguardias, como el veto en el Consejo de Seguridad, colocasen a cinco potencias en una posición privilegiada. En el esfuerzo de comprender el multilateralismo, la percepción de ese juego tal vez permita ir más allá de la explicación funcional de que las organizaciones internacionales, como la ONU, sirven a la necesidad de estabilidad de la comunidad internacional.

De forma sintética, sería posible partir de dos formulaciones simples. El multilateralismo moderno responde a la larga historia de creación utópica, reflejo de la voluntad humana de vivir en mejores condiciones, lo que significa también vivir en paz. La historia de las ideas tendría parte de la responsabilidad en la creación de las instituciones multilaterales. El segundo ingrediente es el conjunto de intereses históricos específicos, que se forman al final de las dos guerras mundiales y, en un modelo más limitado, al de las guerras napoleónicas, con el Concierto Europeo.

Si comenzamos por la creación utópica, obra de intelectuales que será asumida por movimientos sociales a partir del siglo XIX, vale recordar algunas visiones clásicas sin pretender, no obstante, elaborar un repertorio completo de teorías sobre el multilateralismo. De forma muy selectiva, se privilegian algunos argumentos que, combinados, darían cuenta del tema de la construcción conceptual del multilateralismo.

La historia de la defensa de la idea de que los Estados deben cooperar sistemáticamente para obtener la paz es larga[5]. No es por coincidencia que las primeras propuestas de cooperación para la paz aparecen al final del siglo XVII y principios del XVIII, con Émeric Crucé, William Penn, John Bellers y Saint-Pierre, cuando se consolida con el Tratado de Westfalia el sistema moderno de soberanías. Prosiguen con Rousseau, Kant y los liberales, como Bentham, Cobden, John Stuart Mill y llegan, en su traducción política, ya en el siglo XX, a Woodrow Wilson[6].

A pesar de sus variaciones, el argumento central de los utópicos tiene contornos éticos. La guerra es una de las mayores expresiones de la irracionalidad humana (*Il ne faut point dire que la raison est au bout de l'epée. Cette rotomontade appartient aux sauvages*)[7], trae muchas formas de sufrimiento y, si los Estados se reuniesen en algún tipo de asamblea y argumentasen en conjunto, las ventajas obvias de la paz se revelarían. El blanco que los utópicos quieren atacar es la noción que atribuye "naturalidad" a la guerra, y así poner en jaque los varios modelos explicativos de esa noción: 1) el sistémico: la guerra es la forma natural de defensa en el universo anárquico que reina entre los Estados; 2) el estatal, que subraya las ventajas que la guerra puede traer a la riqueza o el engrandecimiento del Estado, e incluso para su legitimación, cuando los gobiernos buscan enemigos exteriores para fortalecerse internamente (o, por ser capitalistas y en consecuencia imperialistas, en la versión marxista); 3) los basados en proyecciones de "psicología individual", que parten de la voluntad de poder, inherente a la naturaleza humana e indican que el Estado las asume, explicando así el comportamiento agresivo[8].

Para cada uno de esos argumentos, los utópicos propondrán contra-argumentos: 1) la anarquía puede convertirse en cooperación, ya que trae en sí mecanismos de socialización que revelan que, si los Estados cooperan, todos ganan; 2) la guerra puede traer prejuicios a los Estados al llevar a la decadencia y a pérdidas comerciales por la interrupción de los flujos económicos; 3) los regímenes agresivos pierden legitimidad y perjudican al pueblo; 4) la tendencia a la paz (y a actos de generosidad) es tan natural en el ser humano cuanto la agresividad[9].

Los caminos para la "paz perpetua" varían y pueden encontrar lógicas diversas, como en la fórmula marxista, de universalización del socialismo, radicalmente diferente de la liberal, en la que lo fundamental es la expansión del comercio, que moderaría los hábitos de conflicto entre naciones. La primera supone la transformación radical del Estado; la segunda, la mera domesticación de la soberanía.

En el núcleo del pensamiento utópico, digamos, ortodoxo, estaría la noción fundamental de que, para que prevalezcan los argumentos favorables a la paz, es necesario introducir una nueva modalidad de relaciones entre los Estados, la parlamentaria, en la

forma de un foro deliberativo permanente. La paz debe ser "fundada", como el fruto del trabajo consciente y calculado, que comienza por convencer a los soberanos de las ventajas de una nueva conducta. Para los utópicos, el encuentro parlamentario rompería la naturalidad de la guerra; el diálogo estaría en la base de la construcción deliberada de la paz. Los Estados se "preservarían" y habría estabilidad en esa garantía de "preservación".

La tradición de las utopías multilaterales busca organizar una comunidad fundada en la ley, como quería el presidente Woodrow Wilson, y se contrapone a la idea de equilibrio de poder[10]. En las teorías clásicas, la institución del Estado responde al deseo humano de seguridad. En este sentido, es prácticamente una creación necesaria para los grupos sociales que buscan vivir en territorios con límites definidos. El individuo acepta la soberanía porque ésta le ofrece la tranquilidad de que su propiedad no será violada, que los crímenes serán combatidos, que los contratos serán cumplidos. Así, para el cotidiano individual, el Estado nacional resuelve el problema de la seguridad.

Sin embargo, la amenaza exterior queda en abierto[11]. ¿Cómo superarla? Además de las garantías ofrecidas por el poder individual del Estado, que pueden tener consecuencias sistémicas perversas, no hay solución global inmediata. La solución individual tendería a engendrar un inevitable choque de Estados, que se mueven por el mismo instinto de preservación y no tiene autoridad superior a la que recurrir, ya que la soberanía es inherente al Estado y tiene en él su límite. Para los que aceptaban la naturalidad de la guerra, la preservación del Estado estaría sustentada en la capacidad militar de autodefensa y, en el marco del sistema internacional, estaría asegurada por el mecanismo de equilibrio de poder. Partían de la noción de que, en un universo de soberanos, no habría otra garantía de seguridad para el Estado sino la obtenida con recursos propios. El máximo de seguridad sería obtenido con el máximo de poder, lo que implicaría la búsqueda de control hegemónico sobre Estados que constituyesen amenazas. La tentación de la hegemonía sería inherente al sistema.

En ese contexto, la guerra es natural tanto para los que buscan hegemonía cuanto para los que quieren derrotarla. El juego de alianzas es la regla, tanto en un sentido como en otro. Cuando el juego

establece un continuo de paridades estratégicas, el sistema es estable, como lo fue a lo largo del siglo XIX, después de las guerras napoleónicas, al menos en el sentido de que las guerras, sobre todo entre las potencias, eran limitadas y cortas. En contrapartida, cuando se diseñan intentos de hegemonía, la guerra se hace inevitable. Los ejemplos clásicos ocurren en la Europa moderna, con las coaliciones que impiden a Carlos V, Felipe II, Luis XIV y Napoleón asumir el control del continente. Lo mismo valdría para las alianzas que derrotaron a Alemania en la I y en la II Guerra Mundial.

El sistema de equilibrio de poder trae un elemento de incertidumbre intrínseco, ya que la vocación de hegemonía nace de forma imprevisible y supone la evaluación subjetiva de las posibilidades de expansión (además de las dificultades de medir el poder, incluso para un Estado fuerte, cuando ataca a uno débil, al no poder anticipar que alianzas el segundo obtendrá ni si éstas serán suficientes para compensar la ventaja inicial). Así, no hay certezas previas de victoria en cualquier guerra, y el ejemplo de la derrota americana en Vietnam es significativo. Cómo estabilizar el sistema e incluir a soberanos de tal modo que el equilibrio y la garantía de autonomía tengan otros fundamentos es la pregunta que se hacen los multilateralistas[12]. Es importante acentuar que la "oferta utópica" tiene, casi siempre una dimensión conservadora. Se busca transformar la relación entre los Estados, pero no propiamente a los Estados, ofrecerles, como dice Saint-Pierre, "seguridad suficiente", a partir de la cual otros beneficios se derivarían[13].

En su formulación inicial, la utopía multilateral propondrá, por lo tanto, que el diálogo es condición necesaria para bloquear, en el comportamiento de los Estados, la irracionalidad de la vocación de poder, relacionada bien al instinto de agresividad, bien a la necesidad de seguridad. Se abren, entonces, en el pensamiento europeo, dos caminos de reflexión que se combinan.

El primero se refiere a las formas por las cuales se expresa institucionalmente el multilateralismo, o sea, qué instrumentos estimularían la auto-cohibición de los Estados para hacer la guerra. Se trata de modelos de asamblea de Estados, de fórmulas para transformar conflictos políticos en jurídicos y establecer instancias judiciales que los resuelvan con autoridad, además de proposiciones para

el desarme, etc[14]. Uno de los problemas centrales de la interpretación de las ideas de Kant, por cierto, nace de que, a diferencia de otros utópicos, el filósofo alemán no es claro en cuanto al formato de la institución que garantiza la paz perpetua, si sería mejor una mera asociación de Estados o una institución de tipo federativo, que incidiera directamente sobre la soberanía[15].

El segundo camino tiene que ver con la sustentación sociológica de esos procesos. Se comprende que la racionalidad no vence por sí sola. La formulación clásica de la respuesta a esa indagación es kantiana, que, con variaciones, prevalece hasta hoy. Las condiciones para alcanzar la paz permanente y las instituciones que la garantizan ocurrirían o cuando los Estados se volviesen democráticos en la suposición de que el "pueblo", quien más sufre con las consecuencias de la guerra, impediría a los gobiernos entrar en conflictos[16]; o, cuando las vinculaciones económicas entre los Estados, tejidas en el marco de la libertad de comercio, mostrasen tales ventajas para los Estados que la hipótesis de guerra fuese apartada por los perjuicios que pudiese crear; finalmente, la creciente capacidad de destrucción de las armas y la consecuente violencia en las guerras enseñarían progresivamente que las guerras son inútiles. Las tres suposiciones casi abarcarían los fundamentos sociológicos del Estado moderno: el pueblo, la burguesía y un gobierno centralizado. La garantía final de la paz no estaría en las instituciones, sino en las fuerzas sociales que la sustentan[17].

En las formulaciones clásicas, las soluciones institucionales suponen formas de "cesión soberana de soberanía", en la medida que las decisiones del parlamento de naciones tendrían alguna fuerza de mandato, aunque sean raros los que proponen la creación de un Estado mundial[18]. La naturaleza del contrato hobbesiano sirve al Estado nacional, pero no se aplica al universo internacional, básicamente porque, en su trinchera esencial, la seguridad de los ciudadanos está garantizada en los límites del territorio.

Para tratar con las amenazas exteriores, la naturaleza de las instituciones es diferente y supondrá algún equilibrio entre el mantenimiento de las soberanías y la cesión de competencias en lo esencial para garantizar la paz. Y, en realidad, ése es el tema central de la construcción de las organizaciones multilaterales contemporáneas, tema

que siempre resurge. Ejemplos sobresalientes de esa tensión entre soberanía y multilateralismo aparecen cuando los Estados se resisten a aceptar límites de mandato para la emisión de gases contaminantes, como determina el Protocolo de Kyoto, o con la negativa estadounidense de adherirse al Tribunal Penal Internacional. En el primer caso, la resistencia deriva de la *rationale* diplomática ("no acepto límites en cuanto otros no acepten determinadas obligaciones"); en el segundo, la actitud deriva de una posición de principio y se refiere a una forma de entender la soberanía que lleva a negar cualquiera limitación en determinados campos. En contrapartida, hay áreas, como el comercio internacional, en que la posibilidad de aceptar mandatos multilaterales es mayor, como demuestra el establecimiento del sistema de solución de controversias de la OMC.

El presupuesto del idealismo es que existe un bien común global, que se puede articular con racionalidad al revelar las ventajas inherentes a la paz. Vale, por lo tanto, la hipótesis de que todos los conflictos tienen un punto de equilibrio y de que las partes, en el caso de que se encuentren para deliberar racionalmente, tienden a evitarlos. Los recalcitrantes serían castigados de alguna forma; la cuestión es encontrar la fórmula institucional que abra espacio a la manifestación de la racionalidad. En suma, existe, al final del siglo XIX, una "oferta utópica", con variados matices, diseñada intelectualmente, pero que comenzó a enraizarse en la sociedad, por medio de varias "sociedades defensoras de la paz", versión decimonónica de las ONG contemporáneas[19].

¿Por qué la oferta es buena y será adoptada, en líneas generales, por la Sociedad de Naciones? Cuatro razones pueden ser señaladas para el "éxito" de la oferta: 1) el valor de lo que ofrece, la paz, es alto y bien perceptible, además de que no habría, en teoría, clases o grupos que fuesen derrotados, como en el marxismo, para que los objetivos fuesen implantados; 2) es una utopía contenida, en la medida que los sujetos del proceso, los Estados, son preservados o, más precisamente, los modelos utópicos son articulados de modo que garantizan condiciones ideales de preservación de los Estados, ofreciendo a sus líderes mejores condiciones de gobernabilidad; 3) aunque no culminase en la formación de un gobierno mundial, la oferta utópica tenía la ventaja de buscar su modelo en el proceso

interno, en las formas de gobernar por el debate que se va afirmando en Europa a lo largo de la Edad Moderna; si el parlamento funciona bien para la nación, por qué no lo haría para el mundo, hechas las adaptaciones necesarias; 4) la afirmación de las utopías multilaterales, que al final, con la ONU, pasan a dominar el argumento diplomático, coincide con el declive de la legitimidad del recurso a la guerra y la exaltación de las virtudes militares, como fundamentales para el proceso de formación, de la que Hegel es uno de los mejores ejemplos[20].

En el tránsito de la teoría a la práctica, en el marco kantiano, la hipótesis democrática es la primera que se manifiesta. De hecho, a lo largo del siglo XIX, con la expansión de las soluciones democráticas en Europa y en Estados Unidos, el idealismo comienza a sustentarse en movimientos sociales, como el anti-esclavista que acaba por influir en las decisiones del Congreso de Viena. Son innumerables las organizaciones que se forman en la defensa de la paz y que, de una manera u otra, retoman los argumentos clásicos a favor del multilateralismo. El proceso es "asumido" por gobiernos y, en su primera manifestación, desemboca en las conferencias de La Haya, de 1899 y 1907, y en la Sociedad de Naciones, que consagra los objetivos de la utopía, pero no adopta los medios para realizarlos. En esta primera etapa, los instrumentos de la voluntad multilateral son modestos institucionalmente y controlados de forma estricta por la voluntad de los Estados[21]. La autoridad multilateral no se desprende de las voluntades particulares. Se crean formas (como un tribunal de arbitraje) sin contenido (la competencia es limitada y es accionado o no por el interés individual).

Algo parecido ocurre en América, pionera en el debate sobre arbitraje en el ámbito de la Unión Panamericana[22], creada en 1899. De cualquier modo, el movimiento de ideas comienza a encontrar el cauce político para transformar en realidad la "aspiración utópica". Los agentes (Estados), para realizar la utopía, tenían que autolimitarse, lo que no estaba escrito con naturalidad en la matriz genética de la soberanía.

En las conferencias de La Haya, los objetivos son limitados, pero siempre orientados hacia el aumento de las posibilidades de entendimiento entre los Estados. Además de convenciones para

humanizar las leyes de la guerra, y de la manifestación de la intención de restringir los presupuestos militares, se crea la Corte Permanente de Arbitraje y se firma una Convención para la Solución Pacífica de Disputas Internacionales[23].

En un análisis reciente, Ian Clark afirma que la contribución de La Haya se situaría menos en los documentos firmados y más en el terreno ideológico. De hecho, en la primera, el discurso diplomático acepta que las reuniones deberían incorporar las exigencias de la comunidad internacional: la "conciencia pública" se convierte en una referencia necesaria[24].

La Sociedad de Naciones consagra y organiza claramente la oferta utópica, al constituirse como una asamblea de los pueblos, un "parlamento de la humanidad", como en el poema de Tennyson, uno de los preferidos de Wilson[25]. Las partes contratantes se comprometen a "promover la cooperación entre las naciones y alcanzar la paz y la seguridad internacionales por medio de la aceptación de la obligación de no recurrir a la guerra, de la prescripción de relaciones abiertas, justas y honradas entre las naciones, del firme establecimiento de la comprensión de que el derecho internacional es la verdadera regla de conducta entre los gobiernos, y de la manutención de la justicia y del respeto escrupuloso por todas las obligaciones asumidas en tratados en las interacciones entre pueblos organizados"[26]. La comunidad internacional, reunida en organización adecuada, tendría como condiciones construir la paz y fundar, en la ley, el orden internacional. La política prestaba tributo al sueño utópico, pero, como sabemos, era un tributo limitado y precario.

No es el caso de hacer un análisis más profundo de la historia de la Sociedad de Naciones. Debe resaltarse, no obstante, que los objetivos y los mecanismos establecidos, el Consejo y la Asamblea y, más tarde, la Corte Internacional de Justicia, corresponden, en esencia, a los que los defensores de la "utopía multilateral" proponían desde el siglo XVII. Es verdad que la reserva de soberanía, en el caso de la Sociedad de Naciones, era altísima y, como señalan sus críticos, sería difícil que cumpliese plenamente sus objetivos. Eso sin hablar de los problemas políticos, comenzando por la defección estadounidense, que la dejan con base frágil para actuar en situaciones críticas. Como el grado de "cesión" de soberanía es mínimo,

o casi inexistente, incluso si hubiese convergencia de la mayoría de los miembros en una misma dirección, sería difícil, en el marco institucional de la Sociedad de Naciones, realizar su misión[27]. El sentido de jerarquía de los Estados, que se atenúa en teoría, en la práctica prosigue de varias formas.

La propuesta utópica defiende que es posible construir formas de compatibilidad entre el interés individual y el interés colectivo, expresadas en normas duraderas y eficaces, desde que se adopte una determinada "perspectiva racional". Si el objetivo fundamental del Estado es preservarse, lo que mejor garantizaría la "preservación permanente" es la aceptación de una institución que genere reglas comunes para superar conflictos.

El mejor ejercicio de la soberanía es ajustarla a otras soberanías (cediendo el absoluto decisorio) de modo que se eliminen las dificultades de defenderla con la "obligación" de acumular poder para prevenir amenazas (con lo que se trabajaría con dos incertidumbres: de dónde y cuándo viene la amenaza, y cuál es la cantidad de poder para detenerla). No es improbable, por lo tanto, la suposición de una racionalidad compartida, que uniese en una institución, los intereses individuales y los medios comunes, preservando los primeros como iniciativa de todos.

La Sociedad de Naciones revela el potencial y el límite de la propuesta utópica. Es, al final, un parlamento que se parece más a una casa de debates que a un instrumento para la paz, aunque haya conseguido, sobre todo en los primeros años, algunas realizaciones específicas (la solución del problema de las islas Aaland entre Suecia y Finlandia, la fijación de los límites entre Polonia y Alemania en la Alta Silesia, la reconstrucción de Austria, etc.). La aceptación de la racionalidad común no fue un proceso fácil. Las fragilidades de la voluntad multilateral quedaron claras cuando los intereses individuales prevalecieron en el caso de la invasión de Manchuria por China o de Abisinia por Italia. Cuando se inician las agresiones de la Alemania hitlerista, la autoridad de la Sociedad de Naciones estaba en estado de quiebra. La ONU intentará superar estos límites.

En otro ámbito, el de la historia política, es importante señalar que las instituciones no nacen simplemente de una transformación de buenas ideas en realidad. Hay intereses concretos que se

explicarían por el aspecto realista que casi nunca se puede excluir de los procesos internacionales[28]. Si analizamos las intenciones de Wilson, el principal inspirador político de la Sociedad de Naciones, hay sin duda componentes idealistas, reflejados en los 14 puntos[29]. Sin embargo, esa organización permitiría definir, a partir de una perspectiva propia, la presencia estadounidense en las relaciones internacionales, objetivo necesario para un país que comenzaba a proyectar su fuerza más allá del continente americano.

Aun así, incluso el mínimo sacrificio de cesión de soberanía, presente en los artículos de la Sociedad de Naciones, acaba por ser rechazado por el Senado estadounidense, con base en una visión simplista y partidaria de lo que estaba en juego[30]. Para los países europeos, la Sociedad de Naciones tendría por objetivo consolidar la presencia de Estados Unidos en Europa y, así, evitar el ciclo de luchas hegemónicas que marcaban las relaciones entre los grandes: Francia, Alemania y Gran Bretaña.

Algo similar se comprueba en la creación de las Naciones Unidas. Era inevitable que Estados Unidos, al desempeñar un papel decisivo en la victoria de los aliados, pasasen a ejercer una influencia global. El camino no era, a pesar de todo, el de las *entangling alliances* en la tradición europea que, de una cierta manera, limitarían la libertad de maniobra de la nueva potencia global. Por otro lado, Roosevelt favorecía una política de *containment by integration* en relación a la Unión Soviética, lo que requería que Moscú tuviese un lugar privilegiado en un club al que perteneciesen ambos países.

Es esa combinación la que llevaría a la solución multilateral y a la definición de un modelo de seguridad colectiva, como prescribe la Carta de la ONU[31]. Quedan claros los objetivos políticos de las potencias mayores, sobre todo de Estados Unidos, en promover, tanto en Versalles como en San Francisco, la institucionalización del multilateralismo. Para la Unión Soviética, la ONU ratifica una nueva situación de poder, de influencia mundial, sin que aliene su vocación de expansión del socialismo. Para los europeos, especialmente Francia y Gran Bretaña, la ONU podría ser vista como una instancia que les reconocería la situación de imperio y les permitiría preservar la fuente de poder que les era fundamental: las colonias.

En contrapartida, las potencias renuncian a resolver sus problemas, unilateralmente o por medio de alianzas específicas, y aceptan las obligaciones de la norma multilateral. Como afirman Weiss, Forsythe, Pease y Coate, "[...] el sistema de las Naciones Unidas nació del pragmatismo y del realismo, no del idealismo utópico. Una gran guerra contra el fascismo y el irracionalismo acababa de ser entablada y ganada: el precio de una tercera gran guerra en el correr del siglo XX era simplemente demasiado alto, la era nuclear había comenzado"[32]. A partir de ese momento, la historia del multilateralismo es, en parte, la manera de cómo evolucionó la aceptación de las imposiciones por las potencias que las crearon.

Es evidente que Versalles y San Francisco son dos escenarios políticos muy diferentes. Lo que los une es justamente la disposición estadounidense, primero con Wilson y después con Franklin D. Roosevelt, de crear una institución multilateral. Las diferencias son claras: la Sociedad de Naciones es establecida como parte de un tratado de paz mientras que la ONU nace aislada, sin la contaminación de las obligaciones impuestas a los perdedores[33].

La ONU fue pensada, en parte, para superar las fragilidades de la Sociedad de Naciones. De ahí las diferencias institucionales entre ellas. La más significativa está en las atribuciones de los "consejos", los órganos máximos de las dos instituciones: el Consejo de la Sociedad, como afirmó Northedge, es más un cuerpo deliberativo, sin competencia específica para imponer la paz, como es capaz el Consejo de Seguridad[34]. En ambos casos, está abierta la posibilidad de una alternativa al juego de equilibrio de poder. Es verdad que, en la nueva realidad, las potencias continúan protegidas, sea por la regla de la unanimidad en la Sociedad de Naciones (que, por cierto, es una salvaguardia universal para todos los miembros) sea por el derecho de veto en la ONU. Así, por lo menos en tesis, las potencias estarían en una situación ideal; cuando esta organización acogiese sus pleitos, les agregaría el trazo de legitimidad, reforzando sus políticas; cuando hubiese pleitos inconvenientes de otras partes, sería fácil rechazarlos. En teoría, es el juego ideal para las potencias, sólo ganan, nunca pierden. Pero no fue lo que sucedió. El multilateralismo, al fundarse en la igualdad de los Estados como punto central de la legitimidad, abre espacio para

que se contesten las ventajas que las potencias instituirían para protegerse.

De una cierta manera, las deliberaciones de San Francisco se aproximan de ese mundo ideal para Estados Unidos. ¿Por qué? Además de contener a los soviéticos y garantizar el apoyo de las potencias occidentales, el objetivo estadounidense posterior a la guerra era participar en la organización del mundo sin el coste de las *entangling alliances*. Para alcanzar tal objetivo, el modelo institucional de la Sociedad de Naciones, bien corregido, sería un camino seguro, no sólo por la salvaguardia del veto, sino también porque se agregan valores como los derechos humanos, la cooperación económica y el control de algunos territorios coloniales (por medio del sistema de tutela) que aproximan los ideales consagrados por la Carta de los valores occidentales. Además, en el momento en el que la ONU es creada, había una razonable garantía de que, con el apoyo del grupo latinoamericano, Estados Unidos tendría mayoría automática en la Asamblea General.

Es sintomático que, en San Francisco, uno de los puntos de controversia fuera la tentativa soviética de que todas sus repúblicas tuviesen asiento en la Asamblea General. El compromiso final fue admitir a Ucrania y a Bielorrusia, lo que estaba lejos de amenazar la sólida mayoría comandada por los estadounidenses. Es también verdad que el veto, además de dañar el precepto de igualdad entre Estados, distorsiona políticamente la posibilidad de reciprocidad en la medida que garantiza a pocos países la certeza de que, en temas relevantes, no habría costes, por estar exentos de cualquier sanción, incluso cuando representasen una amenaza a la paz[35]. Ese desequilibrio deriva de una exigencia del realismo político, ya que el veto fue una condición que los vencedores de la II Guerra Mundial impusieron para que la institución existiese. Como decía el senador Connally, de la delegación estadounidense, si eliminasen el veto, matarían las Naciones Unidas[36].

Para los Estados medios y pequeños, la perspectiva de una organización con trazos democráticos, en la que prevaleciese con plenitud la igualdad en las decisiones era uno de los objetivos fundamentales. Por eso, trabajaron para aumentar el número de miembros del Consejo que serían escogidos por la Asamblea y lucharán

contra la institución de los miembros permanentes, contra el derecho de veto, contra el control de los miembros permanentes en las operaciones de paz, contra el poco peso del ECOSOC, etc. En la mayoría de los casos, las pretensiones no prosperaron. Los miembros fundadores de la ONU fueron obligados a aceptar (especialmente los latinoamericanos, por presión de Estados Unidos), que las realidades de poder determinaban una posición privilegiada para los vencedores de la guerra (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, además de China), lo que sería de una cierta manera compensado por la participación "igualitaria" en la Asamblea, que tendría amplísima competencia, salvo para lidiar con los temas que estuviesen en la agenda del Consejo. Además, no había, entre los cinco grandes, ningún abogado de sus tesis. Al contrario, ellos convergen en la defensa del privilegio[37]. La idea del secretario de Estado estadounidense Stettinius, inspirada en Roosevelt, para pacificar América Latina, de incorporar a Brasil como sexto miembro del Consejo, no prosperó por resistencias dentro de la propia delegación de Estados Unidos[38].

Como el proceso multilateral es político, cada decisión debe ser conquistada en negociaciones, sustentándose en pocas certezas. El movimiento es la regla y la cooperación, objetivo no siempre alcanzado, supone que "cada una de las partes mude su comportamiento dependiendo de los cambios en el comportamiento de la otra parte"[39]. O sea, lo fundamental del multilateralismo, la cooperación, implica cambios de comportamiento, que no son pautados por normas jurídicas o incluso por la lógica exclusiva del poder.

El foro obliga a que se consideren, en cada negociación, las razones del otro. Buscar puntos de acomodación y, por lo tanto, admitir cambios en las posiciones ideales, diseñadas al inicio de cada negociación, es circunstancia natural del proceso de construcción multilateral. El comportamiento del poder en el foro es, por definición, limitado. Ejemplo interesante fue la articulación de las salvaguardias para las potencias en San Francisco. En su origen, el derecho de veto puede ser explicado por las ventajas de poder; el modo cómo se desarrolló la negociación, a pesar de todo, obedece a los procesos propios del multilateralismo. Aunque las ventajas advenidas del veto fuesen obvias para las potencias, la negociación

para llegar a lo que está consagrado en el artículo 27 (3) de la Carta fue compleja e implicó diferencias entre las potencias (la Unión Soviética tenía una visión más abarcadora del veto que Estados Unidos), y entre las potencias y los países medios y pequeños, que querían descartarlo.

Es evidente también que, si el veto es una válvula de escape a costes multilaterales, habrá otros mecanismos de acceso inclusive a países medios y pequeños, que tiene que ver con la reserva de soberanía, incluso cuando las determinaciones son mandatarias. La norma es "cualificada" por la política en su aplicación. Eso ocurre, por ejemplo, cuando los Estados son "protegidos" por una potencia, como es el caso de Israel al recusar la determinación de abandonar los territorios ocupados. O también porque la disposición del Consejo de Seguridad no es bien contundente, como sucedió en el caso de las exhortaciones para que Etiopía y Eritrea interrumpiesen, en 2000, las hostilidades recurrentes; o aún porque las realidades se modifican, como sucedió con la caducidad de las sanciones a Libia, consecuencia del atentado de Lockerbie, a partir del momento en el que la Organización de la Unidad Africana (OUA), en su 34ª reunión (1998), decidió interpretarlas de forma restrictiva. Es evidente sin embargo que, además de las salvaguardas institucionales, la posibilidad de los que tienen poder de escapar de las consecuencias de las imposiciones multilaterales es siempre mayor, como ocurre con Estados Unidos en Irak. Cabe subrayar que las acciones para huir de la imposición multilateral tienen un precio, que es casi siempre el estremecimiento de la legitimidad del Estado que reniega de la norma o de orientaciones consensuales.

Por otra parte la imprevisibilidad de lo multilateral es diferente de la que genera el equilibrio de poder. En el primer caso, la imprevisibilidad existe porque, al iniciarse el debate de un tema cualquiera, no se conocen las condiciones de reclutamiento de la mayoría que hará que un determinado punto de vista prevalezca. Los objetivos de la Carta, sean en el campo de la seguridad, sean en el de la cooperación, son una promesa del multilateralismo, no una certeza conquistada. En tesis, la imprevisibilidad está dentro de los caminos de reglas procesales que definen cómo ganar el debate. Lo previsible es el proceso, no el resultado, como en cualquier movimiento político institucionalizado. No se sabe cuál será el perfil de

la decisión y, segundo aspecto de la imprevisibilidad, si una vez tomada, será o no efectiva, a la vista de la "reserva de soberanía".

En el caso del equilibrio de poder, la imprevisibilidad nacería de la propia dinámica del juego de las potencias. Al modificarse las posiciones de poder en el tablero internacional, los objetivos de las potencias varían. No sería probable imaginar que, después de una revolución que consagró derechos de los ciudadanos, el gobernante francés se coronase emperador y partiese para una guerra de conquista en Europa. O que, de inmediato, la preocupación en el Congreso de Viena fuese reincorporar a la Francia derrotada al Concierto Europeo para restablecer el equilibrio entre los cinco grandes de entonces, Inglaterra, Francia, Prusia, Rusia y Austria. En suma, con todas las limitaciones, la incomodidad de la imprevisibilidad, sobre todo en un mundo de guerras trágicas, es uno de los impulsos históricos para la consagración de la oferta multilateral.

Aun si tratamos con sus raíces históricas, es importante anotar que existe otra fuente, en este caso pragmática, para estimular el multilateralismo: las necesidades prácticas de la convivencia internacional. No son más las ventajas de una razón moral que prevalecen, y sí las de una razón instrumental. Si es posible decir que, en el caso de las fórmulas para perpetuar la paz, las ideas preceden a las instituciones, lo opuesto sucede con la segunda vertiente clásica del multilateralismo, la funcionalista. En este caso, las exigencias de la cooperación preceden a las instituciones que las modelan.

La hipótesis es la de que los mecanismos de cooperación entre Estados serían articulados a partir de necesidades prácticas, económicas y sociales. Ruggie recuerda el caso de las primeras medidas para organizar el tráfico telegráfico. En el siglo XIX, un telegrama que saliese de París hacia Baden llegaba a un puesto conjunto en la frontera donde era transcrito a mano por un funcionario francés, que lo entregaba al colega alemán para traducirlo y enviarlo al destino. Los costes y demoras del sistema, en un momento en el que se ensayaba la intensificación de las comunicaciones dentro de Europa, hicieron que fuesen concluidos acuerdos multilaterales para establecer, en 1865, la Unión Telegráfica Internacional. Su objetivo era fijar reglas que permitiesen la fluidez del tráfico, las prioridades de transmisión, los idiomas que podrían ser usados o las tarifas. Para ello, fueron

creados un secretariado para administrar, en el día a día, las reglas establecidas y una conferencia de plenipotenciarios para hacer las revisiones cuando fuesen necesarias[40].

Es el modelo que prevalece hasta hoy en las varias instituciones que tratan con las "conexiones concretas" entre Estados y que, de alguna manera, reflejarían la idea liberal de que, cuanto más libre comercio hay entre Estados, mayores serían las posibilidades de alcanzar la paz permanente. La escuela funcionalista es la que mejor explora esa vertiente, procurando mostrar, tal vez sin éxito, que la profundización y la expansión de los lazos concretos serían, al final del camino, la mejor garantía para la paz[41].

Es el momento de recordar que las propuestas idealistas están lejos de conquistar la hegemonía a lo largo de la historia moderna europea. Si el abad de Saint-Pierre inaugura el diseño utópico, Rousseau, al comentar su proyecto de paz perpetua, es el primero en señalar los obstáculos para su realización[42]. Su crítica deriva sobre todo de la perspectiva de que los Estados no se plegarían a las imposiciones y la previsibilidad que se buscaba era, en rigor, inalcanzable. Prevalecerían, para regular las relaciones internacionales, los movimientos de poder: los "ascensos y caídas" influirían en el juego multilateral.

De cierta manera, la crítica de Rousseau es pertinente hasta hoy. Existe en el sistema internacional una combinación de dos lógicas, la de la cooperación y la de la disputa, la del multilateralismo y la del poder. La estabilidad y la previsibilidad del sistema internacional tienen que ver con la química que se establece entre dos movimientos. La oferta multilateral no siempre prevalece, pero, incluso cuando no es aceptada, constituye un patrón para juzgar a los que infringirán sus reglas.

Es posible afirmar que lo esencial de la lógica multilateral está establecido formalmente con la creación de la Sociedad de Naciones. Con todas las imperfecciones y los límites obvios a su actuación, el nacimiento de esta institución supuso que los Estados estarían dispuestos a aceptar que el equilibrio de poder no era el único camino para organizar el sistema internacional, y que la guerra no era la única solución para resolver conflictos.

En la misma línea, en 1928, los Estados europeos renuncian a la guerra como instrumento de política nacional con el Pacto

Briand-Kellog. Si hasta entonces, en el espectro que va del conflicto a la cooperación, el primero era la realidad y la segunda, una aspiración, de ahí en adelante, habría, en teoría, un equilibrio entre los dos, así como instituciones abiertas para ofrecer soluciones concretas para los que quisieran el camino de la cooperación.

No se supone que la Sociedad de Naciones o la ONU hayan eliminado juegos de poder y la correspondiente dinámica de equilibro que, al final, son inherentes a la condición de multiplicidad de soberanos. La Sociedad de Naciones busca universalizar el equilibrio, por medio de un artificio: la transferencia de la realidad de poder hacia la jurídica de los mecanismos de contención de la expansión y concediendo a todos los miembros el derecho de veto. Ahora bien, esto, en la práctica, haría inviable su funcionamiento. La ONU intenta incorporar institucionalmente el equilibrio de manera diferente, con un arreglo reminiscente del Concierto Europeo, del siglo XIX. Las cinco potencias vencedoras de la II Guerra Mundial tienen una posición especial, la de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El arreglo suponía un "equilibrio real" de poder que se manifestaba en el derecho de veto. Las armas, de un lado, y el veto, de otro, generarían un equilibrio interno (entre las potencias) que se proyectaría en el ejercicio de sus responsabilidades singulares por el mantenimiento de la seguridad internacional.

Durante la guerra fría, el veto refleja lo que sucede en el terreno de los juegos de poder. De hecho, la convergencia o divergencia entre los "5P" obedece a las relaciones de poder entre ellos y a sus intereses estratégicos. La expresión multilateral del juego de poder no es, sin embargo, descartada, incluso en el auge de la guerra fría. La ONU podría ser instrumentalizada y fue útil a los dos lados, en diversos momentos. De todas formas, la alternativa multilateral de decisiones fundadas en otra racionalidad, que no la del poder, está establecida y es difícil imaginar que sea revertida[43]. Es parte obligatoria de la constelación de la legitimidad internacional.

Las creaciones multilaterales modernas son fruto de la deliberación política y generan instituciones. Son los propios Estados quienes, en determinado momento, movidos por intereses políticos específicos, establecen modelos de convivencia que significarían abandonar las soluciones unilaterales. Incluso con todas las salvaguardas,

el modelo pasa a tener una existencia autónoma y se transforma en referencia de legitimidad.

No significa que vaya a prevalecer siempre. Pero genera constreñimientos, con repercusiones políticas, incluso para aquellos que, por contar con el derecho de veto y, por lo tanto, amparados jurídicamente, no obedecen a las reglas del modelo (normas u orientaciones de legitimidad), como es evidente con el alto coste pagado por Estados Unidos en la invasión de Irak[44]. El tributo disfrazado de multilateralismo no retira de las acciones multilaterales el sello original de ilegitimidad. De ahí, finalmente, la razón última de la necesidad del multilateralismo. Si hay un componente psicológico de la voluntad utópica, hay otro, más tangible, que es el de proponer un modelo de orden que, con imperfecciones y límites, toma la ley como base.

NOTAS

1. Aunque haya críticas generales, como la de que la falta de agilidad y el bajo consenso suponen que las soluciones unilaterales sean necesarias en ciertas instancias, y fue esa la *rationale* usada cuando la OTAN bombardeó Kosovo. Otra línea de crítica recuerda que hay instancias más relevantes que la ONU para ciertos temas de interés global, como el G-7 para el encuentro de las economías más poderosas. En otros casos, como en Internet, se alega la ventaja de los procedimientos informales para definir modos de cooperación en algunos temas modernos. Los *neocons* estadounidenses fueron también críticos con la ONU, un tanto porque veían en la organización constreñimientos o imposiciones a la actuación más libre de Estados Unidos, repitiendo, por cierto, una actitud que viene de los años setenta. Un buen ejemplo está en el libro de Fukuyama, *América en la encrucijada: democracia, poder y herencia neoconservadora*, Barcelona: Ediciones B, 2007 (1ª edición americana, 2006). Un ejemplo de la versión virulenta de la crítica de los *neocons* está en Bolton, *Surrender is not an Option*, Nueva York: Treshold, 2007. La crítica de la izquierda viene, sobre todo, de los anti-globalización y se concentra en los organismos multilaterales económicos y en la OMC, que reforzarían las hegemonías de las multinacionales y de los "imperios".
2. Schlesinger, *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Boulder: Westview, 2003, p. 91.
3. De cierta manera, el mismo optimismo volvió cuando terminó la guerra fría, pero duró poco. El libro de Fukuyama *El fin de la historia* es la mejor expresión del optimismo característico del periodo.
4. La superioridad de la idea de que todos pierden con las guerras y, por lo tanto, de que es fundamental contenerlas por la "razón" viene de las doctrinas medievales de la guerra justa, que de una cierta manera son limitadas, ya que admiten que son aceptables las guerras que defienden buenas causas. El proceso de

deslegitimación de la guerra se expande y alcanza su ápice en 1928 con el Pacto Briand-Kellog que, en un texto corto, prohíbe el recurso a la guerra como tal, aunque no prevea ningún instrumento para hacer valer la determinación. El pacto sirvió, sin embargo, como uno de los fundamentos legales para el establecimiento del Tribunal de Nuremberg.

5. La definición del concepto de multilateralismo fue realizada de modo muy preciso por Ruggie, *Multilateralism Matters*. Pero, la idea de cooperación, alguna institucionalidad y fines específicos son la esencia de las concepciones clásicas del multilateralismo.
6. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963, para una historia de las ideas utópicas que, en rigor, comienzan antes de Crucé (quien escribe su *Nouveau Cynée* en 1623). De hecho, con Dante, Marsilius de Padua, Pierre Dubois, las propuestas de unión de Estados se confundían con una alianza contra la presencia musulmana. En el caso de Dante, el modelo es una monarquía universal y, aún en el marco conceptual de la Edad Media, sería imposible imaginar una alianza de Estados. A partir de Crucé, la paz pasa a valer en sí misma, y propone que Turquía sea parte de la Liga que diseña en su libro.
7. "La razón nunca se consigue con la espada. Es una baladronada propia de salvajes", Crucé, *Le Nouveau Cynée, ou discours d'État représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et liberté de commerce par tout le monde*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 91. (1ª ed., 1624).
8. Waltz, *Man, the State and War*, Nueva York: Columbia University Press, 2001 (1ª ed., 1959) para las diferentes explicaciones que la teoría ofrece a los orígenes de la guerra.
9. Los argumentos se repiten, con variaciones, a partir de Émeric Crucé, *Le Nouveau Cynée*, inclusive, para alguien que escribe a principio del siglo XVII, las ventajas económicas podrían derivar de la libertad de comercio. Otra idea corriente es la de indivisibilidad de la paz, paso natural para quien considera la humanidad también indivisible: "Que placer sería ver a los hombres ir libremente de un lugar a otro y comunicarse entre sí sin ningún escrúpulo de país, de ceremonias o de otras diversidades semejantes, como si la tierra fuese, como es de hecho, una ciudad común a todos", *op. cit.*, p. 76.
10. Uno de los pilares para garantizar la "comunidad" sería la fuerza de la opinión pública, como decía Wilson: "Lo que buscamos es el reino del derecho, basado en el consentimiento de los gobernados y sustentado por la opinión organizada de la humanidad", Waltz, *op. cit.*, p. 118.
11. Martin Wight, "Why there is no International Theory", en Butterfield y Wight (eds.), *Diplomatic Investigations*, Londres: George Allen & Unwin, 1966, pp. 17-34.
12. Para los realistas, las organizaciones multilaterales serían un mero reflejo de las situaciones de poder y valen en la medida que sirvan al poder. Una expresión es el "multilateralismo" *à la carte*, que Richard Haas, director del equipo de planificación del Departamento de Estado, durante los primeros años del Gobierno G. W. Bush, consagró.
13. Abad de Saint-Pierre, *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, Brasilia: UnB-IPRI-Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003, p. 91. También en el comentario de Hinsley sobre Crucé: "De la misma forma que la paz, y no el imperio, era el principal objetivo de Crucé, el veía los medios de alcanzar la paz no siendo como la eliminación, sino el fortalecimiento del Estado individual", Hinsley, *op. cit.*, p. 22.
14. Uno de los objetivos es estabilizar las demandas, crear mecanismos que o eviten demandas imprevisibles o que, cuando surjan, sean resueltas por medios pacíficos. El problema se plantea claramente en Saint-Pierre: "Los soberanos

pueden empeñar sus palabras, comprometerse en promesas mutuas, firmar tratados entre sí; pero no habrá seguridad suficiente de que uno u otro venga a cambiar la idea, o de que sus sucesores deseen hacer valer alguna pretensión antigua o nueva para eximirse de ejecutar lo que fue prometido", *op. cit.*, p. 24.

15. Easley, *The Great War over Perpetual Peace*, Nueva York: Palgrave, Macmillan, 2004.
16. Si la democratización es un proceso que será alcanzado naturalmente, como en la visión de Kant, o podrá ser impuesto, como querían Mazzini, Paine y Wilson, es uno de los problemas que se derivan de esa visión y que, de cierta manera, hasta hoy está abierto. Waltz, *op. cit.*, p. 108.
17. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, 12/3/4, verano y otoño, 1983, pp. 205-235, pp. 323-353. El artículo de Doyle inicia el debate moderno sobre el legado kantiano y sobre la idea de que las democracias, entre ellas, tienden a ser pacíficas.
18. Una ilusión racionalista era la de que, una vez creada la institución multilateral, la mera amenaza del uso de la fuerza para los que intentasen abandonarla sería un instrumento disuasorio suficiente. Hinsley, *Power and Pursuit of Peace*, *op. cit.*, p. 38.
19. Paul Laity, *The British Peace Movement 1870-1914*, Oxford: Clarendon Press, 2001.
20. Meinecke, *Machiavellism, The Doctrine of the Raison d'Etat and its Place in Modern History*, Boulder: Westview Encore Reprint, 1984, p. 343 (1ª ed. alemana, 1924).
21. La historia del multilateralismo tiene otros antecedentes, como por ejemplo la idea de Concierto Europeo que fija la idea de que un grupo de Estados deba reunirse regularmente para "resolver" cuestiones internacionales, derivadas de un tratado de paz. Claude, *Swords into Plowshares*, Nueva York: Random House, 1971, 4ª ed.
22. La Conferencia Panamericana innova porque trata de temas de arbitraje. Sin embargo, sus resultados son modestos ya que no alcanza a constituir un mecanismo permanente. Hinsley, *op. cit.*, p. 267.
23. Otro avance importante en La Haya fue la incorporación de países no europeos. En 1899, hubo 26 participantes, siendo cinco de fuera de Europa; en 1907, 44, de los cuales 26, inclusive Brasil, no europeos. Sin embargo, los éxitos militares son escasos, como señala Hinsley, al mostrar que una seria limitación para la Corte estaba en el hecho de que "ningún Estado se comprometió a recurrir a la Corte... que las disputas involucrando la honra o los intereses vitales de un Estado, estaban expresamente exentos de la jurisdicción de la Corte", Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, *op. cit.*, p. 269.
24. Clark, *Legitimacy and World Society*, *op. cit.*, p. 61.
25. Kennedy, *The Parliament of Men*, Londres: Allen Lane, 2006.
26. Con ese enunciado de objetivos se inicia el Pacto de la Sociedad de Naciones, firmado en Versalles, en 1919.
27. Para una historia de la Sociedad de Naciones, Northedge, *The League of Nations, its life and times, 1920-1946*, Leicester: University Press, 1988.
28. En el caso de la Sociedad de Naciones, lo que los países buscan es esencialmente un sistema de garantías contra eventuales agresiones alemanas y, de ahí, la variedad de énfasis y enfoques que aparecen ya en el propio debate de Versalles.
29. Wilson fue un personaje histórico complejo y, junto a la disposición "idealista" en la Liga, su política exterior tuvo trazos expansionistas, como en la invasión de México, que continúan tendencias de afirmación hegemónica en el continente americano, iniciadas por Teddy Roosevelt.

30. Simplista porque, en los términos del Tratado de Versalles, eran innumerables las garantías para evitar que cualquier acto de la Sociedad de Naciones tornase la soberanía vulnerable.
31. Ruggie, *Multilateralism Matters*, *op. cit.*, p. 26.
32. Weiss *et al.*, *United Nations and Changing World Politics*, *op. cit.*, p. 40.
33. La Conferencia de San Francisco termina dos meses antes de la declaración de paz con Japón.
34. "El Consejo de la Sociedad fue concebido como un órgano esencialmente deliberativo, oyendo los argumentos de las partes interesadas sobre las disputas internacionales y, en seguida, produciendo un informe sobre los méritos del caso, dejando el resto a cargo de los Estados miembros", Northedge, *The League of Nations*, Leicester: Leicester University Press, 1988, p. 48.
35. En la Sociedad de Naciones, el veto de las potencias no existía, sino que prevalecía la regla de la unanimidad, lo que prácticamente significa que el veto era universal. En la ONU, como observa Inis Claude sobre la diferencia derivada del veto: "De hecho, la Carta cometió transgresiones sin precedentes en la reserva de la soberanía: por ejemplo, todos los miembros de las Naciones Unidas, con la excepción de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, renunciaron al derecho fundamental de no verse forzados, sin su consentimiento, a aceptar la obligación de autorizar al Consejo de Seguridad a actuar en su nombre y tornarse obligatorio el cumplimiento de sus decisiones", *Swords into Plowshares*, *op. cit.*, p. 70.
36. Claude ídem, ibídem, *op. cit*., p. 72.
37. Francia, que ensayó defender a los pequeños y medianos, los abandona cuando es llamada para constituir el núcleo de poder. China, orientada a sus problemas internos, no tenía margen de maniobra para hacerlo. La URSS, que aparece como campeona de los estados pequeños, también abandona la causa. En palabras del famoso delegado filipino Carlos Rómulo, "aunque los soviéticos predicasen la retórica de la liberación de la opresión, se comportaban en relación a todos nosotros, representantes de los países menores, como si mal existiésemos. Actuaban como si fuesen propietarios del mundo, pavoneándose como conquistadores en sus trajes mal cortados con pantalones de campana", Shlesinger, *Act of Creation, The Founding of the United Nations*, Boulder: Westview Press, 2003, p. 173.
38. Ídem, ibídem, p. 49.
39. Keohane, "International Institutions: Two Approaches". En Kratochwil, Mansfield (eds.), *International Organization and Global Governance, A Reader*, Nueva York: Pearson Longman, 2004, p. 56 (2ª ed.).
40. Ruggie, p. 17, El Congreso de Viena, en 1815, establece una comisión para lidiar con problemas de navegación en ríos que pasasen por más de un país, como el Rin, el Meuse, el Neckar, y el Scheldt. Zamoyski, *Rites of Peace, the Fall of Napoleon and the Congress of Viena*, Londres: Harper Press, 2007, p. 427.
41. Es evidente que, con la globalización y las nuevas formas de comunicación, el tema ganó enorme complejidad. Un caso interesante es Internet, generada por un consorcio semioficial, situado en Estados Unidos, con resistencia clara a que pase al mando de los gobiernos. Con la globalización, hay más fuerzas sociales o económicas que piden regulación, en varios planos, no sólo en el campo de las actividades funcionales, sino también en el de los valores. Sin embargo, los procesos de regulación se multiplican, no se limitan más a lo multilateral clásico y pasan a existir formas de cooperación que superan a los gobiernos. El nuevo tejido globalizado lleva a nuevos tipos de conflicto (sobre temas ambientales) o a exacerbar la posibilidad de otros (como en el caso del terrorismo). Así, la crítica clásica al funcionalismo continúa válida, la de que la

cooperación en temas concretos tendría efectos limitados sobre la aproximación política. Luard, *Basic Texts in International Relations*, Londres: Macmillan, 1992, especialmente el capítulo 31.

42. Fonseca, *Rousseau e as relações internacionais*, Brasilia: FUNAG, 2005.
43. De cierta manera, la ONU resuelve, con retraso, el problema de un equilibrio que no funcionó contra Hitler y, en el límite, el sistema de seguridad colectiva sería una especie de balanza obligatoria para las nuevas expresiones de expansionismo, del tipo hitlerista.
44. Como dice Inis Claude, "La característica fundamental de 1945 no fue tanto que las grandes potencias hubiesen extraído concesiones a su fuerza, y sí la de que hubieran aceptado obligaciones de un tratado de gran alcance en cuanto al uso responsable de esa fuerza [...] en esencia, el esquema de la Carta representaba la aceptación por las grandes potencias de un marco de limitaciones constitucionales dentro del cual su poder de hecho debería ser ejercido", Claude, *Swords into Plowshares*, *op. cit.*, p. 73.

CAPÍTULO 4

LA LÓGICA DEL MULTILATERALISMO. LA CONCEPCIÓN DE JOHN RUGGIE

La reflexión académica sobre el multilateralismo es amplia. A pesar de las crisis y las dificultades, la ONU continúa atrayendo la atención de politólogos, juristas e historiadores. La literatura sobre el mantenimiento de la paz es hoy el foco de las innumerables publicaciones sobre esta importante institución. Sin embargo, los mejores fundamentos para su comprensión fueron puestos hace algún tiempo en textos clásicos como *Swords into Plowshares*, de Inis Claude, cuya primera edición es de 1956, y *Networks of Interdependence,* escrito por Harold Jacobson en 1979. Evan Luard publicó dos volúmenes de su *History of United Nations*, que termina su narrativa en los años sesenta por desgracia. Es notable el esfuerzo iniciado por Thomas Weiss, Louis Emmerij y Richard Jolly de registrar la evolución de las ideas que guiaron las decisiones de las Naciones Unidas. Es sintomático que el primer volumen de la colección se titule *Ahead of the Curve*[1]. Debe mencionarse aún el libro del conocido historiador Paul Kennedy, *The Parliament of Men*, que procura trazar un cuadro abarcador de la evolución de la ONU. Dos revistas, *International Organization,* desde los años cincuenta, y *Global Governance*, ésta más reciente, producen artículos regulares sobre el multilateralismo.

Sin embargo, no es el objetivo de este capítulo revisar la rica trayectoria de las formas en las que los diversos académicos estudiaron y elucubraron sobre la ONU. Vamos a fijarnos sólo en un

autor, el profesor de Harvard John Ruggie, quien articuló la que quizá sea una de las más interesantes tentativas de mostrar la lógica del multilateralismo contemporáneo[2].

Ruggie parte de la premisa de que los principios del multilateralismo no se confunden con las instituciones multilaterales. Cuando lo define como la "coordinación entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta", llama la atención sobre la posibilidad de que el multilateralismo sea un modo de organizar soluciones para la convivencia estatal, que nace mucho antes del Congreso de Viena o de la creación de la Sociedad de Naciones[3]. Ejemplos claros serían el de la "distribución de propiedad" en el sistema internacional, expresado en el reconocimiento universal de la soberanía, con sus consecuencias, inclusive el respeto a la inmunidad diplomática y las reglas que, desde Grocio, definen la libertad en alta mar y los límites del mar territorial. Sin que hubiese una referencia institucional, los Estados pasan a aceptar, prácticamente desde el siglo XVII, modos de relacionarse según principios válidos para todos.

Los intentos bilaterales de definir la distribución territorial global, como el Tratado de Tordesillas, fracasaron. No obstante, las potencias europeas lograron crear patrones para reconocer la conquista de territorios resultante de la expansión colonial, aunque el proceso pueda haber sido frecuentemente conflictivo. La misma aceptación de patrones generales de conducta sucedió en el campo económico, como en el caso del funcionamiento del patrón oro o de la libertad del comercio a lo largo del siglo XIX. Puede haber multilateralismo sin instituciones o instituciones que reúnen Estados sin que las reglas generales prevalezcan[4]. Pero como nuestro foco se centra en la ONU, vamos a examinar un caso de multilateralismo en el que la expresión institucional es decisiva.

Para Ruggie, el multilateralismo se apoya en tres características fundamentales. La primera está unida a sus objetivos que deben ser "indivisibles" para los que participan en el proceso. La indivisibilidad, que constituye la base socialmente construida para la tarea común, puede ser física, la red de líneas aéreas, o simbólica, la idea de que la paz es de interés universal y, cuando es perturbada, exige la acción de todos los Estados que participan en la institución multilateral. De manera similar, es la calificación de universal

lo que hace que los derechos humanos sean tema de la ONU, y no queden al arbitrio de las voluntades nacionales. Caporaso resume el concepto, indicando que "la indivisibilidad puede ser pensada como siendo el ámbito, tanto geográfico como funcional, sobre el cual los costes y los beneficios son diseminados, frente a una acción iniciada en las unidades componentes o entre ellas"[5]. Así, en el marco de un sistema de seguridad colectiva, si un conflicto se considera una amenaza a la paz internacional, todos los Estados estarían afectados, en vista del compromiso jurídico, y tendrían, en teoría, que cargar con los costes de dominarlo, ya que la estabilidad del sistema es un bien colectivo[6]. Si hay violación de los derechos humanos en un Estado, la comunidad internacional debe actuar para impedir que continúe.

En otra esfera, si un Estado reduce aranceles a favor de otro, tal medida afectaría a terceros, sino fuera por la existencia de la cláusula de la nación más favorecida, establecida en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que difunde a todos los miembros las ventajas de aquella reducción, garantizando, de esa forma, ganancias universales y fluidez en el comercio[7]. Los temas ambientales ganaron, en los años setenta, la calidad de indivisibilidad, justamente porque se percibió que los efectos de las acciones nacionales iban más allá de las fronteras y afectaban a las condiciones de vida de toda la comunidad internacional.

Para Ruggie, la segunda característica del multilateralismo, sería la regla de que los "principios generales de conducta" deben prevalecer para todos los miembros de la institución, o sea, habría "normas exhortando a modos generales, si no universales, de relaciones con otros Estados, no diferenciando caso a caso esas relaciones según las preferencias individuales, exigencias situacionales o grados particularistas *a priori*"[8].

En general, todos los Estados, independientemente de su posición individual de poder, aceptan las normas de la organización a la que pertenecen. El principio queda claro cuando recordamos algunos de los servicios que la ONU presta. Por ejemplo, cuando se aprueban resoluciones o declaraciones sobre derechos humanos, como ocurrió en la Conferencia de Viena en 1993, la suposición es que todos los miembros adopten lo que está prescrito como

parámetro de legitimidad. Lo que es legítimo, es legítimo para todos; lo que es norma, es norma para todos y, supuestamente, orienta la conducta de los Estados en sus relaciones internacionales. Lo mismo sería verdad en los casos de los artículos sobre seguridad colectiva. Cualquier Estado que los violase estaría sujeto a las sanciones del capítulo VII, de la Carta, y todos los miembros deberían aplicarlas.

Vimos que la ONU es un parlamento imperfecto, y que la validez de las líneas de legitimidad, e incluso de las normas, no siempre alcanza la universalidad pretendida. Sin embargo, la tensión entre la norma y la desobediencia genera un efecto negativo para quien no cumple o, incluso, para quien no se adhiere a lo que sería la tendencia universal de legitimidad[9]. En teoría gana prestigio cuando las normas y los patrones son universalmente obedecidos o, cuando no lo son, si permanecen como referencia para la evaluación de los que desobedecen[10].

Para completar la comprensión de la dinámica multilateral, Ruggie sugiere un tercer principio, el de "reciprocidad difusa". Significa en esencia que los miembros de un organismo multilateral "esperan beneficiarse en el largo plazo y con relación a muchas cuestiones, y no todas las veces en todas las cuestiones"[11]. Los organismos multilaterales tienen vocación de permanencia, ya que son establecidos para resolver problemas estructurales de convivencia, vinculados a la paz, a valores y a modos de asegurar, en áreas específicas, ganancias concretas y constantes para todos sus miembros. De ahí, que la participación en los mismos se fundamente en las ventajas que se proyectan en el tiempo y se confunden con el perfeccionamiento de los modos de convivencia entre Estados, comenzando por la superioridad de las reglas comunes, o sea, por comportamientos previsibles para los miembros.

En el análisis preciso y completo que Celso Lafer hace de la reciprocidad en el derecho internacional, en su libro sobre el convenio del café, hay observaciones que completan la visión de Ruggie. Más que cimentar el multilateralismo, la reciprocidad está en el origen de las normas internacionales. Como observa Virally, la reciprocidad "aparece como un principio explicativo de por qué los Estados negocian, hacen concesiones, limitan sus pretensiones y controlan su conducta, esto es, en síntesis, la manera en que las

decisiones de los sujetos de Derecho Internacional Público reposan en un cálculo de intereses"[12].

Otra observación se refiere a la reciprocidad en el tiempo y, en este caso, la reflexión parte de las normas de la Carta sobre la solución de controversias. Tales normas constituyen un "estándar" con un contenido mínimo, que es la prohibición del recurso a la violencia armada. Como explica Lafer, "hacia afuera está la obligación de comportamiento; el elenco de los medios, de la negociación a la solución judiciaria, queda en manos de las partes, pues los conflictos entre los Estados no son conflictos abstractos, sino intereses concretos, fruto de posiciones marcadas por fuertes desigualdades".

Ahora bien, cada conflicto es diferente y diferenciado, y, de ahí, "la dificultad de anticipar un vínculo de resultado antes de saber el juego de fuerzas que de forma eventual permitirá, pero no necesariamente, encontrar, a través de la actividad diligente de las partes y de la comunidad internacional, un medio y, a través de él, una solución para la controversia concreta"[13]. Es pues la "reciprocidad difusa" la que permite tratar con la incertidumbre que afecta, al final, a cualquier contrato entre soberanos.

Merece la pena analizar algunas de las consecuencias de los principios de Ruggie. Los dos primeros constituyen las limitaciones obvias a las decisiones de soberanía. ¿En qué sentido? Los Estados que participan en una institución multilateral, aceptan que cualquier actividad en determinada área del campo internacional estará unida a la de otros miembros. Y eso se completa con el hecho de que aquellas actividades específicas estarán reguladas por normas, acuerdos y resoluciones que derivan de la historia de las decisiones de la institución multilateral a la que pertenecen. El Estado A, al hacerse miembro de la ONU, aceptará un determinado procedimiento para definir qué es amenaza para la paz. Aceptará también la obligación de contribuir a superar las "amenazas concretas", absteniéndose de favorecer a agresores y contribuyendo con recursos para las tropas, etc.

Una segunda observación es la de que los dos principios iniciales tienen la vocación de permanencia y, en algunos casos, constituyen parte de la normatividad jurídica internacional. Aun así, en tesis, pueden y, en ciertas circunstancias, deben ser renovados

y adaptados a las necesidades históricas. El tema de los derechos humanos, por ejemplo, está en la Carta (en las convenciones), pero de forma general. La tendencia, entre el final de los años cuarenta y la actualidad, fue reforzar los mecanismos que exigen su cumplimiento. La indivisibilidad y la universalidad son el núcleo a partir del cual se construye el argumento sobre la legitimidad en las organizaciones multilaterales.

Es el tercer principio el que regula los procesos de proyección de las reglas (normas y resoluciones) y su validez, la cual deriva de la manera como la legitimidad general es transferida para ser "aplicada" en temas específicos. ¿De qué manera sucede esto? El ejemplo más simple es el de la aplicación de la regla que tenga legitimidad "fuerte"[14]. El Estado A es invadido y pide al Consejo de Seguridad que intervenga. Una reacción favorable a la petición sugiere que los Estados miembros del Consejo esperan que, si alguno de ellos fuese invadido, la respuesta sería igual[15]. La expectativa de que la actitud de los Estados será la misma en casos similares transfiere la legitimidad general hacia la situación específica y hace que, por la reciprocidad difusa, la norma opere y sea efectiva.

Sin embargo, sabemos que el proceso no es automático. No hay certezas predeterminadas, como en una sociedad nacional, en la que el Estado funciona con eficiencia y permite prever las posibilidades de castigo para quien incumple la ley. Ni todas las invasiones encuentran el mismo tipo de reacción; la reciprocidad difusa está, por lo tanto, sujeta a criterios políticos, medidos a cada instancia. La reciprocidad es, en consecuencia, una "potencialidad de la institución".

Vamos a considerar otro ejemplo: el de un grupo de Estados que considere razonable, aunque no se esté delante de la típica amenaza a la paz, que el Consejo intervenga en una situación de caos interno, como ocurrió en Haití. No se trata sólo de la aplicación de la norma, sino de interpretarla teniendo como fuentes de legitimidad la referencia de los derechos humanos y una noción más amplia de lo que sería la "amenaza a la paz". Como la norma general admitió históricamente interpretaciones variadas, la medida de la reciprocidad puede también ser variada. Países que tengan recelo de intervenciones o situaciones frágiles de derechos humanos pueden negar el argumento de la legitimidad, presentando otro: el de la no intervención en asuntos

internos. Por lo tanto, se comprueba una diferencia importante, en la actitud de los Estados, entre aceptar la indivisibilidad de la paz y comprometer recursos y personal en una operación de paz. En casos concretos, la perspectiva de las ventajas específicas entra en los cálculos políticos de forma inevitable.

En suma, la reciprocidad difusa es una medida política e indica, en cada caso, el alcance del apoyo que tendrán las normas específicas, en coyunturas concretas. Cuanto más comprendan los Estados que la aceptación de la norma hoy significa la aceptación de la norma del futuro, mayor será la fuerza de la "reciprocidad difusa" y, en consecuencia, mayor será la eficacia de las acciones de la ONU. La reciprocidad va más allá del juego de expectativas en temas específicos. El Estado A puede no estar de acuerdo con la acción del Consejo de Seguridad en un caso específico o no vivir cualquier problema que suponga la ayuda de los miembros en situaciones de seguridad. Eso no significa que se aparte de la organización. Las posibilidades de ganancias, en la ONU, que trata con una agenda amplísima, pueden cruzarse. Si el Estado A no necesita de los servicios de seguridad, puede precisar de la cooperación para el desarrollo y, con eso, la reciprocidad difusa está garantizada.

El argumento se hace más claro si lo examinamos desde el ángulo de la negociación, en la que la reciprocidad difusa es uno de los factores que regula las concesiones. El Estado A puede ceder en una negociación por varias razones, algunas ocultas, como presiones bilaterales, otras explícitas, como las derivadas de la calidad del argumento del adversario, otras aun relativas a intercambios específicos (concedo en la negociación X, para ganar en la Y). Esas concesiones estarían insertadas en el proceso negociador, formarían parte de su lógica interna y serían traducidas en el juego de ganancias y pérdidas de las partes negociadoras.

En rigor, la otra mecánica de concesiones, si se diluyera en el tiempo, correspondería no al movimiento de las piezas de un juego de ajedrez, sino al esfuerzo común de preservar el tablero. Y, para preservarlo, la primera providencia es continuar el juego en el marco de sus reglas y límites.

Los tres principios, alineados por Ruggie, sugieren algunos comentarios. El primero es que no viven en el vacío sociológico;

habrá circunstancias que favorezcan que tengan plena vigencia. Una hipótesis es que el vigor de los procesos multilaterales tendería a crecer en la medida que la noción de indivisibilidad de los intereses de la comunidad internacional se hiciese más clara en virtud de los procesos de globalización. La hipótesis es confirmada en el discurso, pero no en la práctica. En los años posteriores a la guerra fría, si hubo ejemplos de avances significativos en las prácticas multilaterales, es verdad también que vinieron acompañados de momentos de fragilidad en el prestigio de las instituciones.

Un segundo comentario acentúa que la falta de simultaneidad entre las fuerzas sociológicas y la regulación política sería lo esencial para explicar la debilidad contemporánea del proceso multilateral. La regulación depende de la convergencia de intereses específicos, así como de expectativas de ganancias para todos, en relación a servicios específicos, lo que es difícil en la actualidad cuando las diferencias entre los pesos e intereses de los Estados se acentúan. Las fuerzas uniformizadas no generaron sentido de comunidad en el sistema internacional. Más bien, en ciertos casos, supusieron un espacio para la expresión de sus diferencias. Cómo tratar con la desigualdad —para evitar que las instituciones la atenúen, y no la refuercen—, es uno de los desafíos centrales impuestos por la globalización.

Es lo que Andrew Hurrell llama la "paradoja del universalismo" que caracteriza de la siguiente forma: "[...] la promoción exitosa de valores 'universales' o 'globales', incluso si éstos son hasta cierto grado genuinamente compartidos, muchas veces dependerá de la disposición a promoverlos por parte de Estados particularmente poderosos. Además, el éxito de su promoción puede fácilmente contribuir al refuerzo de la ya marcada desigualdad de poder y estatus"[16]. Introducir la dimensión de la diferencia, de poder, de desarrollo y de valores, es un paso fundamental para completar la teoría del multilateralismo, que, por su propia naturaleza, tiene como referencia lo indivisible y lo universal. Las diferencias reales entre los Estados son incorporadas al proceso multilateral, balizado en general por la regla de la igualdad jurídica.

Además del problema de la desigualdad entre Estados, cabe recordar que la regulación política sucede en un marco normativo que abre amplísimos márgenes de interpretación. Es hacia ese lado

de la ecuación que debemos mirar si queremos comprender las vicisitudes de la ONU y especular por qué no realiza plenamente sus objetivos mayores. La convergencia en el marco original de la Carta vale como soporte de legitimidad y establece un espacio de deliberación (argumentar, decidir), aunque la garantía de la efectividad de la institución sea generada por el proceso de reciprocidad difusa, un proceso medido al final por las ventajas de preservar la negociación misma.

Al principio se puede ejemplificar como un proceso en el que la reciprocidad se convierte en un continuo camino de obstáculos e impide que la institución funcione. En este caso, el veto es el factor que deja abierta la posibilidad de quiebra institucional en la relación entre la norma y la perspectiva de que prevalezca la reciprocidad difusa, que supone beneficios equivalentes, aunque distribuidos en el tiempo[17]. Los miembros permanentes ("5P"), no necesitarían concesiones en materia de seguridad. Podrían infringir la regla sin incurrir en costes.

La ruptura de la relación entre los objetivos de la norma y su aplicación se hace patente durante la guerra fría cuando se multiplican los vetos y la ONU no pudo actuar en los conflictos y guerras que interesaban a las "superpotencias", ya que cualquier ganancia de legitimidad de un lado era visto como pérdida por el otro. En esa coyuntura, la reciprocidad difusa se eliminaba por completo. O mejor, se invertía, convirtiéndose en su opuesto y pasando a funcionar como un mecanismo para evitar ganancias del otro lado.

Como la guerra fría se produce en el espacio global, las superpotencias paralizan el sistema para evitar pérdidas. Más precisamente, detienen el sistema, en la medida que sus intereses directos están en juego, pues incluso durante esta situación la ONU tendría un papel en la solución de crisis específicas (Suez en 1956, Congo en 1960, Oriente Medio en 1973, o cuando las "superpotencias" convergen y usan la institución como espacio de negociación de tratados que ratifican la *detente*, como el Tratado de No Proliferación).

Con el final de la guerra fría, la hipótesis es la de que el multilateralismo se reforzaría de forma natural, en primer lugar, en el campo de la seguridad, ya que habían desaparecido las razones del bloqueo de la reciprocidad. Fue prometedor el ejemplo de la

operación contra Irak después de que Sadam Husein invadiera Kuwait. Había expectativas positivas en el ámbito económico, con la suposición de que la ONU sería el foro natural para establecer las reglas que la globalización requeriría. Por cierto, el libro, editado por Ruggie, *Multilateralism Matters*, comienza con una reflexión sobre la importancia del multilateralismo para comprender la forma pacífica en que se da el final de la guerra fría[18].

Las condiciones para que la dinámica de la reciprocidad difusa se estableciese en nuevas bases estarían dadas, en la medida que, entre los "5P", las ventajas de un "no" significarían así desventajas para otro. De esta manera, la convergencia se manifiesta en el final del conflicto Irán-Irak, en la retirada rusa de Afganistán, en la pacificación de América Central, en la solución del problema de Namibia, etc. Si la presencia de la ONU no se transforma en desventaja para una de las potencias, obvia y automáticamente se abre la posibilidad de que la organización, sobre todo el Consejo, sea usada para legitimar intereses de los dos lados (Unión Soviética y Estados Unidos).

Se retira el componente estratégico de los conflictos que, en ciertos casos, eran objeto de intervenciones ostensivas y clandestinas, disputas verbales, etc. Pasa a ser del interés de los estadounidenses favorecer a los soviéticos cuando se retiran de Afganistán (cuyos rebeldes tenían apoyo de los norteamericanos), como también es del interés de la Unión Soviética no crear dificultades para la solución de los problemas centroamericanos. Los soviéticos tampoco tienen razones para perturbar la búsqueda de soluciones en América Central. Las bases para un proceso continuo y de largo plazo en el sentido de la convergencia estaban lanzadas.

¿Por qué ese espíritu no perdura, o mejor, perdura selectivamente? No existe una razón única. Con más precisión, los momentos de clara convergencia, como el inicio de los años noventa, o de clara divergencia entre los "5P", son más fáciles de comprender. Hoy, a partir de lo que podríamos llamar de periodo posterior a la post-guerra fría, en el que los movimientos son ambiguos y variados, cualquier generalización es arriesgada. ¿Ayuda a entenderlos la noción de "reciprocidad difusa"?

Es posible intentar responder a esa pregunta, recordando la cuestión iraquí, en la cual se reintroducen problemas estratégicos

entre los "5P", de forma que el juego de las ventajas compartidas sale perjudicado. No es el momento de estudiarla con más profundidad, pero sí de señalar algunos aspectos que interesan al argumento que desarrollamos.

El mecanismo de la reciprocidad difusa es bloqueado cuando un actor (o grupo) considera que pierde en el corto plazo lo que no recuperará en el largo. El dossier iraquí siempre fue controvertido y objeto de varias disputas entre los miembros del Consejo, como en la condena rusa a los bombarderos estadounidenses y británicos de 1999, que habrían sido unilaterales. A pesar de las fichas valiosas del juego real, de la agenda de ventajas estratégicas y económicas, las controversias estaban contenidas y no salían de los caminos multilaterales.

Lo que cambia, con la llegada de George W. Bush al poder, es la propia naturaleza del juego. Los Estados Unidos, al elevar unilateralmente el valor de las fichas, alteran el sentido de la reciprocidad. Hasta cierto punto, el problema era controlar a Sadam Husein y evitar que se transformase, una vez más, en "amenaza a la paz". Sanciones, control de la economía, inspecciones, etc., eran instrumentos multilaterales, diseñados por el Consejo para que el control fuese eficaz. Es alrededor de esta cuestión donde surgen las controversias, sobre todo entre Estados Unidos y Gran Bretaña de un lado, y Rusia, China y, a veces, Francia, de otro.

Cuando Estados Unidos cambia el sentido de la apuesta, y busca destituir a Sadam Husein, como plataforma para una nueva geografía política en Oriente Medio, cambia a la vez el juego multilateral. La visión estadounidense es peculiar y única. Compartida por pocos, exige, en consecuencia, acciones únicas y un respaldo diferente del Consejo de Seguridad. La nitidez con la que el proyecto de los norteamericanos es unilateral elimina la posibilidad de que el mecanismo de la reciprocidad difusa opere. Ceder a Estados Unidos en la invasión de Irak sería, para los "5P", con la excepción de Gran Bretaña, entregar el comando del Consejo a Washington. Sería imposible imaginar, en el futuro, una retribución estadounidense bajo la forma de apoyo sin restricciones a alguna acción rusa en Chechenia, por proponer una hipótesis.

Merece examinarse mejor lo que ocurrió. Hay dos niveles de poder. El real, que puede ser ejercido de forma unilateral, dada la

ventaja estratégica de quien lo manipula y, así, se sustentó la invasión estadounidense de Irak en 2003 que, en el primer momento, parecía un éxito militar. En el nivel del poder multilateral, sin embargo, son derrotados, tanto por la ausencia de argumentos suficientes para convencer a la mayoría del Consejo y asegurar legitimidad para la acción armada como por los riesgos derivados de lo que sería —o parecería— una imposición al Consejo, con evidente distorsión en el mecanismo de la reciprocidad. El apoyo negado a Estados Unidos equivale a una advertencia sobre los límites de la reciprocidad. Sería paralizante si hubiese una secuencia de demandas similares, lo que no ocurrió. La realidad de los hechos y el fracaso de la "administración" estadounidense en Irak, llevan a que regresen a las Naciones Unidas, ya con una perspectiva más conciliatoria[19]. Incluso desprestigiado, el tablero vale para los que lo desprestigian y para los que sufren con tal actitud.

Dentro del mismo marco conceptual, se puede tocar en otro problema, el de la pasividad de la organización. Los Estados miembros usan los servicios de la ONU por muchas razones. Buscan ventajas específicas (tregua en un conflicto o ayuda para el desarrollo) o generalizables (los países en desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional), legitimación para posiciones nacionales (como Estados Unidos en Irak), adiciones de prestigio (cuando se eligen para determinados cargos), o atención de presiones sociales (el efecto CNN), etc. Las motivaciones generales (la paz, la ayuda humanitaria, la defensa de los derechos humanos, etc.) ganan efectividad cuando los participantes en una actividad perciben ventajas claras de corto o de largo plazo. Así se combinan la reciprocidad difusa con la específica.

Hay situaciones en las que la reciprocidad específica desaparece o se diluye mucho, lo que genera riesgos institucionales. ¿De qué forma? Por la letra de la Carta, cuando un tema está en la agenda del Consejo, con el objetivo claro de que se hagan esfuerzos para alcanzar la paz, se configura casi una "obligación" de actuar para cumplir los objetivos de la Carta. Uno de los síntomas de la crisis reciente de la ONU vino del hecho de que no actuó, o lo hizo tarde, o, aun, actuó de manera inconsecuente, en situaciones dramáticas de gran visibilidad para la opinión pública, como en los casos de Ruanda y Srebrenica.

No son los únicos ejemplos. La inacción, o la falsa acción, limitada a la retórica, es uno de los flancos que más se abre a la crítica de los que analizan la historia de la ONU. Sucede en el ámbito de la seguridad, pero también en otras áreas, especialmente en la Asamblea General, cuando la inacción se disfraza con resoluciones vacías.

Para entender por qué y cómo sucede eso, recordemos que el multilateralismo se expresa en una serie de compromisos de abstención (no agresión, no intervención, etc.) y de acción (proteger los derechos humanos, cooperación económica, etc.). Esos compromisos son, en su mayoría, frágiles, no sancionables o sólo sancionables desde el punto de vista moral. Eso lleva a que la decisión de actuar, sobre todo en el área de seguridad, dependa para ser efectiva de muchas circunstancias.

Para la mayor parte de los Estados, las acciones en el campo de la seguridad no implican reciprocidad (la mayoría no tiene problemas inmediatos de seguridad)[20] y, por eso, las ventajas del compromiso en operaciones de paz deben partir de una percepción de lo que podría llamarse "ventajas derivadas". Así, la reciprocidad difusa sería cualificada por la específica, medida por ganancias localizadas, institucionales, militares o estratégicas. En la ausencia de interés estratégico (como el caso de la contención de la invasión de Kuwait en la que era relevante la motivación del abastecimiento de petróleo), las ventajas individuales de los contribuyentes de tropas pasan a "derivarse" de otros factores.

¿Por qué contribuir? En tesis, por el compromiso con el multilateralismo y el objetivo de mantener la paz. Aunque sea noble y convincente, el compromiso debe ofrecer algo más. Las ventajas de participar en operaciones de paz se transfieren a campos secundarios, como el mejor entrenamiento de soldados, el prestigio del país, la participación en decisiones específicas del Consejo de Seguridad, etc. Por otro lado, los costes políticos aumentan en función del riesgo, porque es siempre muy difícil justificar la pérdida de un soldado o el desplazamiento de tropas (que exige el adelantamiento de recursos financieros) cuando no existe interés estratégico en juego o cuando no está en cuestión la defensa de un interés vital.

A veces se hace problemático justificar frente a la opinión pública interna una misión militar que no sea para combatir un

enemigo, al final de cuentas la vocación primera de las Fuerzas Armadas. En un examen superficial, las ganancias sistémicas son abstractas y las ventajas derivadas para justificar el apoyo a misiones de la paz, menores[21]. No obstante, sin que la ONU cumpla bien su papel fundamental, no es apenas ésta quien se desprestigia, una vez que las pérdidas irían mucho más allá de las operaciones de paz. El marco fundamental de la estabilidad del orden internacional se debilitaría. El argumento es reconocidamente abstracto, difícil de prevalecer en un debate político. Pero, en teoría, es el mejor para quien cree en el multilateralismo como vía para un orden internacional más estable[22].

En el sistema internacional contemporáneo, la dispersión de los intereses estratégicos tiene consecuencias ambiguas para la acción multilateral. De un lado, está superado el proceso paralizante de la reciprocidad perversa. La ONU está más libre para actuar, pues, para las potencias, las motivaciones para intervenir en sus esferas de influencia y para bloquear acciones multilaterales tenderían a atenuarse. De otro, faltan las motivaciones para apoyar las operaciones de paz, salvo cuando existen intereses estratégicos específicos. Hay una inversión de la reciprocidad, lo que genera otra dinámica perversa en la medida que los Estados se desinteresan en realizar un compromiso multilateral, por no saber exactamente qué van a ganar más adelante (aunque evalúen las pérdidas de corto plazo).

El fracaso en Somalia, en 1992, está en la raíz de la actitud reluctante de los norteamericanos y de otros países en aprobar una operación más efectiva en Ruanda. Por otro lado, la ineficacia de la acción internacional cuando se trata de conflictos en los que se mezclan lo interno y lo externo explica en parte lo que sucedió en Ruanda y Srebrenica. Es difícil revisar la historia y decir que el genocidio de *tutsis* y *hutus* moderados, o de los bosnios, habría sido evitado si hubieran sido enviadas más tropas. La propia indagación y la manera de desarrollarse los dos procesos muestra que la recusa a actuar es un dato de la política internacional, incluso cuando lo "racional" sería lo contrario. No hay acciones desinteresadas y, en muchas ocasiones, la motivación que termina por debilitar el multilateralismo está en evitar los costes inmediatos.

Es más difícil aplicar la idea de reciprocidad difusa a cuestiones más abstractas. Para ello, valdría la pena una reflexión rápida sobre lo que significa una "ganancia" en instituciones internacionales como ésta, en la que es amplia la variedad de temas y modos de decisión.

La noción de ganancia es más clara cuando se trata de cuestiones concretas, por ejemplo, en comercio (reducciones simultáneas de aranceles engendrarían ventajas mutuas), en operaciones de paz que sirven a intereses de país o grupo de países amenazados por un conflicto, o en la aprobación de recursos para un determinado fondo, que servirá para el combate de una enfermedad en el país A o B. Las ganancias pueden ser inmediatas y, en esos casos, la reciprocidad resulta precisa. Como hay movimientos irregulares en la reciprocidad, es la proyección en el tiempo —la perspectiva de ventajas futuras—, la que asegura la adhesión a los mecanismos multilaterales. Si no existiesen, los procesos de negociación serían únicos. En cada momento de la negociación se establecería un juego específico, con consecuencias para la estabilidad del sistema internacional. Por eso, la "primera apuesta", sobre todo para los países que no tienen "excedentes de poder"[23], está en la preservación del "tablero", porque sin él no existen jugadas específicas o ganancias puntuales. Si eso es verdad, la respuesta a la pregunta sobre las ventajas simbólicas es clara. Hay, para grandes y pequeños, una adición de legitimidad cuando el interés que defienden gana aprobación multilateral, además de otras ganancias, en cada tema.

La Carta es muy vaga para ofrecer a todos, a veces en el mismo capítulo, razones diferentes para sustentar sus argumentos. Tomemos la defensa de los derechos humanos, como está prescrita en los artículos 1 (3) y 55 (c). Aunque hayan sido desarrollados en convenciones, la referencia al artículo de la Carta sirve a Estados Unidos como base para condenar a Cuba. Sirve también, desde otra perspectiva, a los países en vías de desarrollo para promover el derecho al desarrollo.

Uno de los núcleos del trabajo de la ONU —la articulación de legitimidad— es, en su esencia, el proceso parlamentario. La legitimidad se refuerza, en consecuencia, cuando sus "pilares políticos" actúan con consistencia a largo plazo. Uno de los pilares son las

mayorías y tal vez eso explique el "éxito" del Tercer Mundo a lo largo de los años setenta, cuando conquistaron, por los números, la hegemonía parlamentaria en la Asamblea, la "tiranía de la mayoría", como reclamaban los países desarrollados. La legitimidad se tradujo en una plataforma política, como en la descolonización, en ideas transformadoras del sistema internacional, como el Nuevo Orden Económico Internacional o el desarme "general y completo". Las ganancias en legitimidad quedaron, algunas veces, en el nivel simbólico, casi restringidas al mundo multilateral, con poco impacto sobre la realidad exterior. La legitimidad en sí no ordena el mundo.

¿Qué conclusiones se pueden extraer del análisis de Ruggie? La primera es formal: existe, bien definida, con trazos claros, una lógica de lo multilateral. La indivisibilidad, la universalidad y la reciprocidad difusa la diferencian de la lógica unilateral, que tendría características opuestas, y de la bilateral, en la cual la reciprocidad tiende a ser precisa y el campo limitado. La multilateral implica que el argumento diplomático tendrá que recurrir normalmente a esos principios cuando se articula en un foro multilateral. Cuanto más nítida sea la propuesta del Estado A, ésta se confundiría con lo universal. Así habrá más posibilidades de obtener legitimidad y de vencer en aquel foro. Para casi toda la agenda internacional, existe la oferta de un camino multilateral y sabemos qué es necesario para invocarla.

Es posible avanzar más y organizar el examen de temas más sustantivos. La indivisibilidad se construye socialmente y establece la "posibilidad de lo multilateral". Y más: la retórica de la indivisibilidad tiene, así, un ingrediente utópico. Sus marcas distintivas (la paz es indivisible, el medio ambiente es un problema de todos los países, los derechos humanos son universales) constituyen, en sí, la afirmación de un "proyecto" y componen el multilateralismo, pero no lo sustentan.

¿El qué puede reforzar ese argumento y dar más densidad a las instituciones? Ya vimos que el multilateralismo contemporáneo tiene fundamentos simbólicos y reales. Se suponía que, con la globalización, la perspectiva de que hubiese más coordinación entre los países para tratar con problemas prácticos y el conocimiento simultáneo de lo que ocurre en el mundo reforzaría el sentido de indivisibilidad y, en consecuencia, el universo multilateral. Se imaginaba

que, libre de la guerra fría, el sistema internacional iniciaría un círculo virtuoso: más conexiones entre Estados y sociedades, más consenso sobre valores, más multilateralismo. Esa circunstancia, a su vez, permitiría que los consensos se hiciesen explícitos y se convirtiesen en normas, que pasarían a regular las relaciones entre Estados promoviendo, entre ellos, más paz, más justicia, etc. La indivisibilidad, vivida en la multiplicación concreta de las conexiones entre sociedades, llevaría a la necesidad de normas, y los mecanismos de reciprocidad difusa se instalarían con más vigor.

Al comenzar el siglo XXI, no se establece un ciclo perverso, en el que la falta de consenso lleve a puntos muertos paralizantes en la vida multilateral. La exitosa operación de paz en Haití y, de cierta manera, en Líbano, en 2007, contrasta con las dificultades en Afganistán y en Irak, además de la trágica omisión en Sudán. La promoción de los derechos humanos gana un *status* más alto con la creación del Consejo de los Derechos Humanos, vinculado de forma directa a la Asamblea. No obstante, ha sido acusado de repetir los mismos vicios de la comisión anterior. Se avanza con la Comisión de Construcción de la Paz, que amplia formalmente las responsabilidades que la ONU ya asumiera en diversas oportunidades. El Tribunal Penal Internacional funciona plenamente. Las señales ambiguas sugieren las preguntas: ¿la irregularidad del desempeño de la ONU significa que el multilateralismo, por su propia naturaleza, permanecerá siempre por debajo de sus promesas?, ¿sería la irregularidad la marca inevitable de su desempeño?

Para responder, el primer factor a subrayar es que la irregularidad se manifiesta en un camino regular. La irregularidad se hace clara porque estamos frente a un telón de fondo consistente. La señal más evidente es el tributo retórico (que casi todos los Estados expresan) a la indivisibilidad de intereses. La noción de que la dinámica del sistema internacional afecta a todos es incuestionable, como también lo es que las instituciones multilaterales sean el camino natural para lidiar con la indivisibilidad. Señálese la ganancia histórica para el multilateralismo, expresado en el hecho de que su mayor símbolo, la ONU, ya conmemoró su sexagésimo aniversario. La oferta multilateral aún es sólida y ningún Estado quiere retirarla del mercado.

La aceptación de la indivisibilidad no significa, sin embargo, la aceptación de las normas que la regulan; en rigor, incluso frente a la imprecisión de algunas de las normas de la Carta, esa actitud aparece. Es en ese tránsito de lo indivisible hacia lo universal que la subjetividad de los Estados nacionales, regulados por intereses particulares, actúa con plenitud.

No es necesario ser adepto del realismo para admitir que la oferta multilateral nunca será tomada por los Estados por completo, dadas las múltiples diferencias entre ellos. De un lado, porque los objetivos pueden divergir en cuanto a los perfiles de la oferta. Si unos quieren más imposiciones en materia de derechos humanos, otros quieren menos; unos quieren más reglas sobre desarme, otros priorizan que las preocupaciones sobre seguridad se concentren en la no proliferación. Del otro lado, porque la oferta "realmente existente" es muy irregular. A ese respecto, cabe recordar lo que decía Sergio Vieira de Mello[24]: "Actualmente, existen más instrumentos internacionales para controlar la producción y el comercio de *compact disks* 'piratas' que para armas de pequeño calibre". La frase explica muy bien sobre quién se construye la oferta[25].

La diferencia entre ideales y la práctica es la "normalidad" de las instituciones, incluso porque las demandas de los miembros se cruzan y nunca serán satisfechas por completo. Las instituciones tendrán grados de eficiencia que no dependen —o no dependen en esencia—, de su organigrama o de cómo deciden, sino que viene de fuera, de la manera cómo el sistema internacional distribuye poderes y valores. El objetivo de un orden más estable sería el de hacer que las reglas multilaterales influyeran en el mundo exterior cada vez más.

NOTAS

1. Nota del traductor: es difícil encontrar una expresión literal en castellano que traduzca el sentido exacto de la frase que, no obstante, podría entenderse en el sentido de "estar a la vanguardia".
2. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters*, Nueva York: Columbia University Press, 1993.
3. Ruggie, ídem, p. 14.
4. Es difícil pensar en casos en los que la institución, que congrega Estados, escape al imperativo de las reglas generales en los tiempos modernos. Puede haber situaciones de privilegio, como en el caso del FMI o del Banco Mundial, en los

que el sistema de votos es ponderado, pero eso no les retiraría el patrón multilateral. Es curioso que los ejemplos que Ruggie ofrece, en este caso, son del COMINFORM y del COMINTERN, que eran organizaciones de partidos, no de Estados.

5. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations", en Ruggie, *Multilateralism Matters*, *op. cit.*, p. 54.
6. Universal significa que vale para todos los que participan de un determinado organismo multilateral, que puede tener límites regionales (OEA, OUA, etc.) o subregionales (Mercosur, Tratado de Cooperación Amazónica). En teoría, los organismos regionales pueden ir más allá de los dispositivos de la Carta de la ONU, como el caso de la OEA y la UE en materia de derechos humanos, pero no deben estar por debajo de lo que preconiza la Carta. Normalmente, los organismos regionales complementan las Naciones Unidas y pueden colaborar incluso en operaciones de paz. Pero hay situaciones de contradicción, como fue la suspensión de las sanciones a Libia por la Organización para la Unidad Africana (OUA) en contradicción con el Consejo de Seguridad, o el apoyo de la Organización de los Estados del Caribe Oriental a la invasión de Granada por Estados Unidos, en 1983, Henrikson, "The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations", en Fawcett, Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 122-168.
7. Las excepciones derivarían de condiciones especiales, como la situación de subdesarrollo, y serían temporales por definición.
8. Caporaso, "International Relations", *op. cit.*, p. 54.
9. Un análisis de los costes de la negación del multilateralismo en Patrick, "Multilateralism and its Discontents: the Causes and Consequences of U.S. Ambivalence", en Patrick y Forman (eds.), *Multilateralism & U.S. Foreign Policy*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, pp. 1-47.
10. Hay otros servicios, también relevantes, como por ejemplo el de la colecta y difusión de informaciones que muchas veces refuerzan ciertas líneas de legitimidad, cuando por ejemplo la Agencia Internacional de Energía Atómica denuncia a un determinado país por incumplir sus obligaciones.
11. El concepto de reciprocidad difusa fue expuesto inicialmente en un artículo de Robert Keohane, "Reciprocity in International Relations", *International Organization*, vol. 40, nº 1, 1986, pp. 1-27.
12. Lafer, *O convênio do café de 1976*, São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 36.
13. Ídem, ibídem, p. 42.
14. Sería "fuerte" la legitimidad fundada en una norma jurídica, clara, precisa, y que no es cuestionada en sus principios.
15. Incluso en el caso de legitimidad "fuerte", el juego político puede impedir la "aplicación", como fue el caso de la invasión de Hungría en 1956 por la URSS, o de Panamá en 1989 por los EE UU.
16. Hurrell, "Globalization and Inequality", *Millenium*, vol. 24, nº 3, 1995, p. 465.
17. Sin el veto, posiblemente, la ONU no existiría, pues las potencias sólo aceptarían los "constreñimientos multilaterales" con la seguridad de que, en temas esenciales, tendrían una válvula de escape.
18. Así comienza su texto: "En 1989, los cambios pacíficos, que un importante teórico realista, menos de una década antes, había considerado un acontecimiento de bajísima probabilidad en la política internacional, abrieron espacio para la transformación geopolítica más fundamental del periodo posterior a la II Guerra Mundial y, talvez, de todo el siglo XX: el colapso del imperio soviético en el Este europeo y el final de la guerra fría que siguió. Muchos factores fueron responsables de esa transformación. Pero queda poca duda en cuanto a que las normas e instituciones multilaterales contribuyeron a estabilizar sus consecuencias internacionales. De hecho, esas normas e instituciones parecen

desempeñar un papel significativo en la administración de una vasta gama de cambios a escala regional y global en el sistema mundial de los días de hoy", Ruggie, *Multilateralism Matters*, *op. cit*., p. 3. El autor al que se refiere es Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York: Cambridge University Press, 1981.

19. La Resolución 1.511, aprobada por el Consejo de Seguridad, en octubre de 2003, determina el regreso de la ONU a Irak, para organizar la nueva situación institucional (elecciones) y, curiosamente, determina que EE UU, como líder de la fuerza multinacional, informe al Consejo, cada seis meses, sobre la evolución de los acontecimientos en Irak.
20. En el contexto de la guerra fría, porque la seguridad estaría garantizada por los bloques y, hoy, ante la ausencia de disputas globales, los temas de seguridad son localizados, como si al contrario del pensamiento clásico, la paz fuese divisible.
21. Fue un argumento muy repetido en Chile y Brasil cuando se enviaron tropas a Haití en 2003, a pesar de las alegaciones gubernamentales de que se trataba de una acción políticamente importante, porque eran los latinoamericanos que "se ocupaban" de una crisis regional, además claro de las necesidades intrínsecas de ayudar a Haití a salir de la profunda crisis humanitaria que vivía. En el caso de Brasil, es siempre más fácil el envío de tropas cuando se trata de países de lengua portuguesa, como fue el caso de Angola y Timor Oriental.
22. En el debate político, hay siempre dos argumentos que repiten los críticos de las operaciones de paz: el de la irrelevancia estratégica para el país y el de los usos alternativos de los recursos presupuestarios.
23. La expresión era del ministro de Exteriores, Saraiva Guerreiro, que caracterizaba así la posición brasileña en los asuntos internacionales.
24. Representante especial de Naciones Unidas en Irak, fue asesinado en Bagdad, en el año 2003, en el atentado contra las instalaciones de la ONU.
25. La frase está en Power, *Chasing the Flame, Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*, Nueva York: Allen Lane, 2007, p. 234.

CAPÍTULO 5

EL INTERÉS 'MULTILATERALIZABLE' Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA LEGITIMIDAD

En este capítulo se tratan dos temas. En primer lugar, se examinan los objetivos que un Estado busca realizar en foros multilaterales. A partir de una corta introducción a las hipótesis teóricas, se intenta responder a la indagación sobre los caminos posibles para hacer compatible el interés individual y la voluntad colectiva o, en otras palabras, las intenciones de cada nación y las necesidades de la comunidad internacional. El concepto de legitimidad es utilizado como el eslabón entre los dos términos de la ecuación. En un segundo momento, son examinadas —con ejemplos en el área de la seguridad—, la descolonización y el desarrollo, expresiones de la legitimidad que, al final, señalan qué pueden proponer los Estados en los foros de Naciones Unidas.

1. INTERÉS NACIONAL Y VOLUNTAD MULTILATERAL: EL INTERÉS 'MULTILATERALIZABLE'

Es posible afirmar que la teoría de las relaciones internacionales se construye a partir del "realismo" y del diálogo que la escuela abre con sus críticos y con los que intentan superarla. De hecho, de Hobbes hasta la actualidad, la escuela realista permanece como la referencia filosófica básica, en el sentido de que sus argumentos

—a pesar de las variantes individuales—, tienen conciencia histórica, lógica clara, y ofrecen, para muchos, explicaciones suficientes para entender la dinámica de la convivencia entre Estados. Es por la vía de los realistas contemporáneos, como E. H. Carr y Hans Morgenthau, que la temática de las relaciones internacionales se introduce en el universo académico anglosajón que, de cierta manera, es aún hegemónico en el área[1].

Incluso para los que buscan otros caminos teóricos, como la escuela inglesa de Martin Wight y Hedley Bull, las correcciones al realismo son el punto de partida para reflexiones alternativas. El vigor del realismo podría ser explicado por el hecho de que completa conceptualmente la construcción teórica sobre el Estado moderno, ya que la noción de auto-ayuda —o mejor, cada uno por sí (*self help*)—, tiene afinidades con la de soberanía. La primera es el ingrediente político que ocupa la moldura jurídica establecida por la soberanía. Ambas son esenciales para definir qué es el Estado, y se refuerzan. La soberanía, sin la capacidad de autodefensa, sería un concepto vacío y negaría al Estado condiciones de preservarse en el sistema internacional.

¿Cómo entender, en ese marco, el multilateralismo, cuya esencia es limitar el Estado? ¿Cómo explicar que los Estados acepten, aunque de forma voluntaria, las restricciones a una soberanía que, por la propia naturaleza, no debe, en el marco realista, tener límites diferentes de aquellos dictados por el interés nacional?

Desde el ángulo teórico, la propia existencia de instituciones internacionales y de su multiplicación en los últimos años sugeriría que la aceptación creciente de límites al ejercicio de la soberanía hace del multilateralismo una de las puertas para criticar "con hechos" al realismo y corregirlo. Al admitir modos permanentes de cooperación, el sistema internacional mostraría ser algo más que un mero juego de poder. La cuestión no es tan simple y, en realidad, no sería necesario abandonar las premisas realistas para entender cómo es posible cooperar en un sistema de soberanos —esencialmente anárquico—, sin una autoridad superior.

De hecho, una primera interpretación del multilateralismo diría que las bases de cooperación que lo sustentan son un mero epifenómeno y que no valen en sí. El juego político las destruiría en el momento que cambiasen la distribución de poder y los rumbos

del interés. Los arreglos multilaterales, independientemente de la forma que tengan, tratados o instituciones, se limitarían a consagrar situaciones de poder, congelándolas por el momento.

Una segunda interpretación, aún en el marco realista, admitirá que la cooperación multilateral pueda nacer como una extensión modificada de los intereses particulares. El Estado A coopera con el B para reducir los costes de un cierto tipo de transacción. Por ejemplo, aunque movidos por intereses egoístas, para permitir la fluidez de las comunicaciones, los Estados aceptan crear una institución que regule la distribución de la frecuencia de radios o el transporte aéreo, con menos costes para todos. O firman acuerdos de desarme o no proliferación para garantizar alguna estabilidad en disputas estratégicas.

Sobre todo en foros técnicos, la tendencia es que la cooperación persista en el tiempo, porque responde a necesidades más permanentes. Ese argumento, llevado a las últimas consecuencias, haría posible la superación del realismo, en la medida que el interés persistente en cooperar transformaría la naturaleza de la política. La noción de multilateralismo como epifenómeno del poder sería invertida y la multiplicación de modos de cooperar despojaría al poder nacional de su sentido egoísta[2].

Una tercera vertiente, con diversas variantes, indicaría que el realismo se equivoca al no comprender que el sistema internacional es algo más que una simple suma de soberanos que luchan por la supervivencia o maximizan intereses. Según esa perspectiva, el sistema tendría una existencia que va más allá de los Estados, disponiendo de reglas propias que constituyen un tejido de convivencia, sea en la forma de "sociedad anárquica" de Hedley Bull, sea en la línea de la teoría de los regímenes, sea en los modelos constructivistas, de Wendt ("la anarquía es lo que los Estados quieren que sea").

El multilateralismo es una expresión de algo esencial al sistema: la necesidad de reglas para que la interacción internacional se haga de modo que sirva a todos. La ONU sería la productora y promotora de las reglas que regulan las interacciones internacionales, incorporaría principios y valores, y se apoyaría en la legitimidad, transparencia e imparcialidad[3]. Las manifestaciones de poder y los conflictos son parte del proceso internacional, y no descalifican la naturalidad de la regla. Sólo revelan las excepciones "irracionales"

y la necesidad de que haya instituciones para evitar que ocurran y mecanismos para superarlos.

Con base en el debate teórico, es posible formular algunas hipótesis sobre el interés en cooperar de modo multilateral. En primer lugar, se diría que un Estado acepta las imposiciones de la regla multilateral, porque los egoísmos nacionales pueden coincidir: dos o más Estados deciden auto-limitarse y cooperar para fortalecer intereses particulares, reduciendo los costes de transacción, obteniendo legitimidad para una acción determinada, ahorrando recursos de seguridad, etc. No es necesario que las ventajas sean inmediatas: como muestra Ruggie, las ventajas pueden diluirse en el tiempo, en el ámbito de la "reciprocidad difusa"[4].

Una segunda hipótesis indica que los Estados también pueden cooperar porque, al aceptar que su convivencia tiene componentes de sociabilidad, necesitan establecer un universo de reglas para expresarlo y darle contenido. El multilateralismo refleja la sociedad que existe en la anarquía y que se fortalecería en la medida que se multiplicarían regímenes, normas, instituciones, que regularían, con amplitud creciente, las actividades del soberano.

En el primer caso, la *rationale* para cooperar se funda en el interés individual: "hago lo mejor para mí y las consecuencias de mi elección me interesan secundariamente, salvo cuando anuncien prejuicios que debo evitar". En el segundo, se funda en el interés global: "hago lo que es mejor para todos, lo que, por definición, será mejor también para mí".

Aunque las motivaciones sean diferentes, y hasta antagónicas en concepto, cuando se proyectan en la realidad pueden convergir e intereses diversos pueden llevar a instituciones similares. Con más precisión, es evidente que las contradicciones pueden expresarse cuando el interés individual, para realizarse, confrontase el interés global. Eso sucedió cuando las potencias escogieron caminos multilaterales, cuando Japón negó la competencia de la Sociedad de Naciones después de invadir China, en 1931, o cuando Estados Unidos atacó Irak, contra el criterio del Consejo de Seguridad, en 2003. La conclusión es simple: mientras el sistema internacional sea un sistema de Estados, la contradicción regla/interés o colectivo/individual será superada en unos momentos y en otros, no.

La suposición es que la vía de ajuste más clara para esas contradicciones es la existencia de instituciones multilaterales "plenamente" eficaces, o sea, que cumplan de forma integral los objetivos para los cuales fueron creadas. Dígase, *en passant*, que una dificultad central de la teoría de relaciones internacionales deriva del hecho de que los Estados se comportan a la vez de modo realista e idealista. Eso hace imposible deducir hipótesis a partir de un comportamiento ideal, sólo porque no existiría, como hipótesis convincente, algo equivalente a la figura del *homo oeconomicus* para fundar una teoría de relaciones internacionales.

¿Cuáles son las consecuencias de esa ambigüedad esencial? Aunque movidos en principio por intereses individuales, los Estados tejen la red multilateral, que pasa a ser referencia para, en un segundo momento, modular la propia proyección del interés individual. Desde que la "oferta multilateral" existe y tiene el prestigio de la legitimidad, cada vez que un Estado recusa la oferta, paga un precio moral y, muchas veces, costes reales, sobre todo si el camino multilateral se prueba más efectivo que el unilateral.

Usando las ideas de Ruggie, podríamos afirmar que cuando un Estado articula una propuesta multilateral, sea cual sea su motivación particular, es necesario obtener, para que prospere, una legitimidad propia. Y, así, tendrá que demostrar políticamente que aquella propuesta específica es necesaria para avanzar el sentido de los intereses comunes de la sociedad internacional (indivisibilidad), que puede justificar reglas que valgan para todos (universalidad) y generar expectativas de ganancias compartidas, en el corto y en el largo plazo (reciprocidad difusa). Es pues la lógica fundada en esas nociones la que sustenta el *stock* de reglas, instituciones, orientaciones informales de comportamiento y constituye la "oferta multilateral" abierta a la demanda de los Estados.

Hoy, con sus varios componentes, la oferta multilateral es uno de los elementos esenciales para la comprensión del sistema internacional, o, por lo menos, agrega elementos al sistema que hace difícil que sea entendido sólo a partir de las premisas hobbesianas. La oferta multilateral es "un dato de la realidad". El cálculo de intereses de cada Estado particular es "obligado" a tomar en cuenta el *stock* de reglas, que puede facilitar o dificultar la obtención de

ganancias "privadas". Es evidente que las reglas tendrán tanto más fuerza de imposición cuanto mayor sea el número de Estados que las acepten y prestigien. Es ése un problema peculiar del orden internacional y, en particular, del multilateralismo: como son los Estados quienes hacen la demanda —en la búsqueda de ventajas individuales—, los mismos que construyen la oferta de sentido colectivo, el multilateralismo se fortalecería idealmente cuando coincidiesen ganancias sistémicas con ganancias individuales. El juez y el reo se confunden en la misma persona y cambian de papeles en función del tema[5].

En otras palabras, la eficacia plena del multilateralismo se da cuando se combinan, para la mayoría de la comunidad internacional, la misma noción de indivisibilidad, la misma aceptación de los principios generales y el mismo sentido de costes y beneficios. Como sabemos, esto no siempre ocurre. O mejor, ocurre en ciertos campos más que en otros, en ciertas coyunturas históricas más que en otras, en vista de la diversidad creciente de los intereses, de los cálculos de coste y beneficio, de las diferencias de valores, etc. El ajuste de lo individual y de lo colectivo no está dado; sin embargo, es más que una posibilidad teórica, ya que es un proceso —irregular, es verdad— que sucede en la práctica.

Es pues el punto de convergencia entre el interés particular y la regla, entre la pérdida por la limitación y la ganancia por la cooperación, lo que define el "interés multilateralizable". Entender cómo y cuándo convergen revelaría, desde el ángulo del Estado individual, el núcleo del multilateralismo.

¿Cuáles son esos intereses? En el orden internacional posterior a la Sociedad de Naciones, la categoría se expande en sustancia. De hecho, casi cualquier interés se puede multilateralizar, incluso los vitales y particulares, como la defensa de la integridad territorial. Eso se comprueba, por ejemplo, cuando un Estado apela al Consejo de la Sociedad de Naciones, como sucedió cuando Abisinia fue invadida por Italia, en 1936, o al Consejo de Seguridad, cuando Kuwait fue invadido por Irak en 1991. Existe, en esos casos, la oferta multilateral, frágil en la Sociedad de Naciones, fuerte en la ONU, para la solución de un problema particular: adoptarla, compartiendo la defensa del interés con otros Estados, depende de varios factores.

En el otro extremo, habría intereses que serían en esencia multilaterales, o sea, sólo se realizan cuando existe cooperación entre varios Estados. Son claros los ejemplos de cooperación en telecomunicaciones o de control de los cambios climáticos, o incluso en el ámbito político, del desarme. En estos casos, el problema no sería el del grado de indivisibilidad, sino cómo se aplican los principios para que se evite el fenómeno del *free rider* y cómo se distribuyen los costes para que el interés colectivo sea defendido (como, por cierto, ha ocurrido en relación al Protocolo de Kyoto)[6].

Es, en ese contexto, que se explica que uno de los factores de ganancia de "más legitimidad" nace en la propia dinámica multilateral, cuando varios Estados anuncian esfuerzos comunes, aunque sean para objetivos específicos. Una propuesta cualquiera es reforzada al identificarse con el interés de muchos. Es el anuncio preliminar de una demostración posible de que el tema afecta a todos y, por lo tanto, puede ganar la condición de indivisibilidad.

Si los intereses se multiplican, las instituciones multilaterales tienden a ampliarse, de la forma correspondiente, así como las modalidades de constreñimiento. La distancia entre la Corte Permanente de Arbitraje, creada por la Conferencia de la Haya, en 1899, y el Tribunal Penal Internacional (TPI) es evidente. En la primera, reflejo de la visión soberanista del siglo XIX, lo multilateral no supone prácticamente ninguna limitación al Estado. La Corte es sólo un panel de jueces que pueden ser accionados de forma libre por los Estados. En el TPI, el grado de constreñimiento es máximo. En los casos de crímenes internacionales, el tribunal actúa en la práctica como una corte nacional de justicia y puede mandar prender a los responsables, procesarlos, determinar penas, etcétera.

En el área comercial, la OMC refuerza el GATT. Las modalidades de solución de controversias alcanzan patrones de tipo jurisdiccional, obligando a las partes perdedoras a resarcir por los daños causados por la infracción de las normas de la organización. En materia de derechos humanos, los mecanismos de sanción, aunque sólo sean morales, se harán más visibles a lo largo de los últimos años. Hoy se admite que los Estados individuales sean "examinados" por el Consejo de Derechos Humanos, lo que sería inconcebible en los años posteriores a la II Guerra Mundial cuando

la promoción y la defensa de los derechos humanos se sustentaban en una declaración sin fuerza jurídica.

Debe aclararse que el hecho de que haya, en campos determinados, más constreñimientos para los Estados no implica de forma necesaria un juicio de valor sobre el orden mundial (en el sentido de que hoy vivamos en un mundo más justo que antes). Indica, eso sí, transformaciones efectivas en el modo de convivencia de los Estados y revela el potencial para que se alcancen nuevos patrones de interacción en el sistema internacional, más estables y previsibles. Otro dato: las ganancias normativas nunca son definitivas.

Una evidencia de que el potencial se realiza es el aumento del número de instituciones multilaterales intergubernamentales, que pasó de 37 en 1909 a 260 en la actualidad[7]. El aumento se explica por la multiplicación de objetivos de cooperación a lo largo de los últimos cien años. Pueden ser objetivos generales, como en la ONU, o particulares, como en el GATT o en la OMS; pueden abrirse universalmente o estar circunscritos a una región, como en el caso de la OEA o de la Unión Africana, etcétera[8].

El examen del establecimiento de la Sociedad de Naciones y de la ONU muestra el movimiento que combina intereses políticos y estratégicos con el impulso de organizaciones sociales e intelectuales, y que resulta en el establecimiento de los fundamentos de la legitimidad para que estas instituciones surgiesen con alguna naturalidad. Estados Unidos, promotor central de la Sociedad y de la ONU, usó el amplio espacio de proposición que las dos grandes guerras habían abierto, para legitimar y organizar ideas y objetivos sobre un determinado modelo de orden internacional. Es interesante observar que el fin de la guerra fría no determina un impulso semejante. Existe una "esperanza" de un nuevo orden, pero que no se expresa en nuevas instituciones o incluso en la renovación profunda de las existentes. Hay adaptaciones importantes de la ONU, del GATT, transformado en OMC, e incluso de las instituciones de Bretton Woods. Faltaba, no obstante, una construcción intelectual, con base política, que indicase de forma efectiva nuevos rumbos para las instituciones. Es sintomática, por ejemplo, la parálisis en la reforma del Consejo de Seguridad.

En el caso del multilateralismo regional, hay ejemplos interesantes en la historia reciente de la diplomacia latinoamericana, con

el Tratado de Tlatelolco, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica y el Mercosur. Cada uno tiene fuentes propias de legitimidad, pero todos se amparan bastante en la idea, de amplias raíces históricas, de que la integración y la paz serían vocaciones naturales del continente, cuyas bases políticas están en el siglo XIX. La historia intelectual de la integración económica tiene su punto de partida en la CEPAL, que aporta bases conceptuales que serán exploradas por los países en la creación de instituciones integracionistas.

Con la expansión de las ONG, el diseño social de la legitimidad en el orden internacional deja de ser exclusividad de los Estados, aunque sin ellos sea imposible comprenderla del todo. El movimiento internacional de las ONG no comienza ahora. Viene del siglo XIX, con las asociaciones abolicionistas y los grupos pacifistas. Sin embargo, es importante subrayar que las "causas" defendidas por la sociedad civil tienen como interlocutor necesario a los Estados. Lo que se pretende, por regla, es modificar conductas gubernamentales: la abolición del tráfico de esclavos, el respeto a los derechos humanos, el mayor cuidado con el medio ambiente, el desarme nuclear, etc. Los Estados, al responder a causas nacionales e internacionales que cuentan con amplio apoyo social, refuerzan su legitimidad, al mostrar capacidad de sintonía con demandas de la sociedad civil.

Otro fundamento de la difusión del multilateralismo está en la adhesión creciente a sus instituciones. En este caso, el Estado hace una apuesta en las ventajas que puede obtener al adherirse a una institución establecida, como la ONU o la OEA[9]. Según la perspectiva realista, cada Estado haría en aquel momento un cálculo de lo que puede ganar (o, por lo menos, no perder) en el corto y medio plazo. En realidad, desde el principio, la fuerza de atracción de las Naciones Unidas fue clara. Las expectativas de que configuraría el orden internacional llevaron a que, sin excepción, los que pudieran ser admitidos lo fueran, y los que tuvieran obstáculos lucharan para ser admitidos. Hoy, la condición de miembro de la ONU se identifica como un atributo de la soberanía. Suiza fue, en 2002, uno de los últimos países en adherirse, y el retraso se debió a una determinada concepción de la neutralidad que se volvió obsoleta[10].

Una vez admitido, el Estado enfrenta dos situaciones típicas. O la ONU es el campo en el que procura proyectar lo que le interesa y, así, tener ganancias de legitimidad o ganancias prácticas. Para ello, propone determinado tema o determinada forma de tratar de un tema que esté en la agenda. Es el lado "activo" de la presencia. Otra posibilidad es tratar "defensivamente" con los intereses que algún otro Estado (o grupo) quiere proyectar y que imagina pueda perjudicarlo.

Los juegos activos y defensivos se confunden en la práctica. En la agenda de desarme, por ejemplo, Estados Unidos insiste hoy en dar prioridad a la no proliferación y, para ello, defienden más injerencia del Consejo de Seguridad en el tema y presión sobre el Gobierno iraní para terminar programas de enriquecimiento de uranio. Al mismo tiempo, votan contra casi todas las resoluciones que piden el desarme nuclear. Los países árabes, a su vez, son activos en la defensa de los derechos palestinos y defensivos en algunas cuestiones atinentes a derechos de la mujer. La posición de Brasil es activa en casi todos los temas de la agenda, aunque haya ejemplos de actitudes defensivas, como, en 1973, en la controversia sobre Itaipú, cuando Argentina multilateralizó el tema de la consulta previa para obtener, en la ONU, apoyo a sus decisiones.

Para articular actitudes activas o defensivas, la primera consideración es la de que, como en todo parlamento, el multilateralismo se realiza en esencia como un proceso "argumentativo entre iguales". En situación normal, es la Carta la que define donde y de que modo el argumento se desarrolla. El *locus* del encuentro de intereses está determinado por la naturaleza del tema: si es seguridad, el Consejo; si son cuestiones económicas o sociales, el ECOSOC; si es desarme, la Comisión de Desarme de Ginebra; y para la supervisión de todas las actividades, salvo las que están en la agenda del Consejo, la Asamblea General. Cada órgano tendrá sus métodos de trabajo y sus procedimientos, formales o informales, que determinan los modos por los cuales los argumentos prevalecen (en el Consejo, hay la posibilidad de veto, en la Asamblea, las decisiones sobre el presupuesto, obligatorias, son tomadas por consenso, etc.). Las imposiciones de poder ocurren fuera del marco institucional "visible" y, muchas veces, "contra" el marco, como sucedió en la invasión estadounidense de Irak en 2003.

La Sociedad de Naciones no supo transformarse frente a necesidades coyunturales. Su historia es la revelación creciente de sus fragilidades. El modelo institucional de la ONU, al contrario, evolucionó de modo señalado, ampliando los poderes definidos en la Carta. Hubo reformas, como el aumento del número de miembros no permanentes del Consejo (de 11 a 15 en 1965), de los miembros del ECOSOC, la creación del Consejo de Derechos Humanos en 2006 y otros. También fue sobresaliente la flexibilidad en el establecimiento de instrumentos de acción, no previstos en la Carta, como las operaciones de paz, las comisiones del Consejo de Seguridad, los tribunales ad hoc para juzgar a criminales internacionales en Serbia y en Ruanda, hasta el punto de que un analista afirmase que "las reinterpretaciones de sus competencias por los órganos políticos de la ONU transformaron el significado de la propia Carta"[11].

Uno de los ejemplos sugeridos por Álvarez es la competencia de la Asamblea para convocar negociaciones de tratados o la facultad del Consejo de "contratar" el uso de la fuerza por medio de las llamadas *coalition of the willing*, de crear tribunales ad hoc, comisiones para supervisar actividades de los Estados, como en el caso del terrorismo, etc. Nada de eso está previsto explícitamente en la Carta, pero nada está en contradicción con sus principios, lo que sólo refuerza la noción de que se trata de adaptaciones creativas a las circunstancias políticas.

Una premisa para el funcionamiento de los foros, y una de las marcas definidoras del multilateralismo contemporáneo —inscrita, por cierto, en el artículo 2 (1), de la Carta de la ONU— es el hecho de que, para deliberar, los Estados son "iguales", con independencia del tamaño o poder. Aceptada esa condición, prevalecería, en teoría, el mejor argumento y la adhesión del mayor número posible a sus tesis. Dicho de otro modo: la ONU genera legitimidad porque los Estados que de ella participan se reconocen como legítimos y, así, se realiza la premisa para el diálogo político, en la perspectiva habermasiana[12]. La universalidad del foro refuerza el reconocimiento mutuo. Es evidente que el juego del poder, bajo la forma de amenazas y presiones, no desaparece en los procesos deliberativos. Al contrario, es un componente esencial, pero por regla, no se muestra ostensivo en el debate público. Al sustentarse en la noción de igualdad

jurídica, los Estados, sobre todo los que no disponen de excedentes de poder, procuran llevarla a las últimas consecuencias, haciendo que la igualdad jurídica se transforme en igualdad negociadora.

Un segundo elemento de la construcción de los argumentos multilaterales es la referencia a los principios y objetivos que rigen el órgano donde se delibera. En la ONU, la defensa de la integridad territorial de los Estados, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la promoción de los derechos humanos o la cooperación para el desarrollo constituyen el fundamento necesario para los argumentos específicos. Las resoluciones de la Asamblea y del Consejo serían la aplicación de los principios y objetivos de la Carta que constituyen el "ingrediente estático" del argumento, el marco general a partir del cual es elaborado.

Ya sabemos que las normas generales de la Carta son amplias y sujetas a interpretaciones contradictorias y que evolucionan con el paso del tiempo. Para poner un ejemplo, hay muchas formas de realizar el objetivo de la solución pacífica de controversias. Muchas veces son contradictorias con el compromiso de los derechos humanos, como sucedió, en Camboya o en Sierra Leona, donde las operaciones de paz necesitaron tratar con la necesidad de conciliación nacional, al mismo tiempo que con el pasado de violación de derechos humanos de algún actor necesario a las negociaciones para constituir un nuevo Gobierno. Sergio Vieira de Mello, que participó en misiones de paz en zonas de conflictos muy difíciles, como Camboya y Kosovo, expresaba bien la contradicción cuando bromeaba que su autobiografía se titularía "My Friends the War Criminals"[13].

La variable fundamental para articular argumentos "específicos" es la legitimidad y el espacio que abre para lo que se puede "proyectar", paso previo a procesos ya negociadores. En la historia de la ONU, si las normas constitucionales no se alteran en lo fundamental, la evolución de los patrones de legitimidad se transforma de manera significativa[14]. La legalidad abierta permite que los modos de aplicarla sean constantemente reinterpretados, en función de las circunstancias políticas. Es la legitimidad que da consistencia al argumento político y se convierte en una de las vigas maestras para entender la dinámica del foro multilateral.

2. TRANSFORMACIONES DE LA LEGITIMIDAD: SEGURIDAD, DESCOLONIZACIÓN Y DESARROLLO

Vamos a analizar algunos ejemplos de cómo se transforma la legitimidad. Pero antes debemos indagar sobre el tipo de legitimidad del que se trata. Hay muchas definiciones sobre sus fundamentos, sobre su ámbito y sus efectos. En nuestro caso, restringiremos el concepto a partir de la hipótesis de que los Estados miembros de la ONU, actuando en ella, crearon referencias sobre qué es legítimo, sobre lo justo e injusto en el sistema internacional, y tales referencias pasan a ser balizas para su comportamiento. Tratamos, por lo tanto, con la legitimidad de carácter intergubernamental[15].

Para explicar el concepto, se diría que no se trata, como en las situaciones nacionales, sobre todo en las democracias, de identificar la legitimidad como un conjunto de percepciones que inducen subjetivamente a la ciudadanía a aceptar la norma. La ley se completa con la legitimidad para que sea cumplida. La legitimidad es generada en la ciudadanía y va a repercutir sobre la manera como ésta se adhiere a la ley. La ciudadanía está en la punta inicial y en la final del proceso. Otro elemento importante: el origen de la legitimidad, el pueblo, es exterior al poder que crea la norma, el Ejecutivo o el Legislativo, y al poder, el Judicial, que la aplica.

Existen diferencias y semejanzas como lo que pasa en el plano multilateral. La principal diferencia está en el origen de la legitimidad. En el campo internacional, antes de llegar a la ciudadanía, la legitimidad "pasa" por los Estados que generan la legitimidad que los limita. La semejanza provendría de que, en la actualidad, la ciudadanía, por medio de movimientos sociales transnacionales, puede afectar al proceso normativo, no sólo en su fase creativa (es imposible entender el tratado que prohíbe las minas terrestres sin tomar en cuenta el empeño de las ONG), como también en la fase de aplicación, cuando entidades de derechos humanos invocan obligaciones internacionales para inducir comportamientos de gobiernos. Sin embargo, es verdad, que los movimientos sociales, por más activos que sean, no desempeñan el mismo papel político de la ciudadanía al no disponer del acceso a los instrumentos de "control" de la acción estatal, comenzando por la participación en procesos electorales.

En cuanto a las consecuencias, hay también semejanzas entre la legitimidad interna y la internacional. Los efectos para que la norma sea cumplida existen (y los propios Estados pueden usar instrumentos para constreñir a sus pares), aunque, si fuese el único, por las características especiales de la norma internacional a la que falta la sanción, el tema de la legitimidad tal vez no fuese central en la vida internacional.

En ésta, la legitimidad cumplirá otras funciones, próximas, pero diferentes del refuerzo de la normatividad, y que se refieren a los modos de orientar el comportamiento de los Estados. Y son varios. El de mayor alcance es, con sus limitaciones intrínsecas, la norma, pero, en el sistema internacional, existen otros instrumentos, aún más frágiles (como las resoluciones de la Asamblea General), en la que el objetivo es indicar a los Estados cuál es el comportamiento en teoría compatible con el interés de la comunidad internacional como tal. La legitimidad, en el caso de la norma, sustentará las interpretaciones políticas que la hacen aplicable y respetada. Algo parecido pasa en las orientaciones hacia el comportamiento que generan constreñimientos a los que de ellas se desvían, aunque menos contundentes y de menor coste que en el caso de la violación de la norma. La legitimidad es siempre construcción política tanto en un caso como en el otro. En ambos, no es garantía que la norma o la orientación será cumplida, pero, en la medida de su aceptación, genera diferentes formas de constreñimiento al que intenta escapar de su malla.

Hay varias cuestiones derivadas de esa visión, un tanto sumaria, de la legitimidad. Para un Estado, que quiera proyectar de forma multilateral sus intereses, es fundamental medir lo que gana y comparar con los límites que la vía multilateral crea. Cualquier proyecto supone, no obstante, comprender cuál es el sentido de la legitimidad en el campo específico de proyección. Si estamos en procesos de construcción política, el análisis de las modalidades del argumento es el paso previo para anticipar su eficiencia en el foro escogido para proyectarlo.

Tendríamos, así, dos momentos. En el primero, el Estado o grupo de Estados busca para defender sus intereses, en algún debate específico, el argumento real o que aparentemente esté más próximo de las marcas vitales del multilateralismo, o sea, del sentido

de indivisibilidad y universalidad. "Convencer el/los otro(s) de la universalidad del interés particular es el núcleo del juego multilateral." Esa sintonía con lo legítimo puede convertirse en una forma de poder, como reconoce Fareed Zakaria: "Legitimidad y poder [...] La legitimidad permite establecer una agenda, definir una crisis y movilizar apoyo para las políticas entre ambos países y las organizaciones de base"[16].

Para obtener las ventajas que ofrece la legitimidad, hay que comenzar con el argumento "correcto", el que capture el *intellectual and high moral ground*. Las modalidades generales y ortodoxas de argumentar constituyen el punto de partida del proceso del tránsito de lo particular a lo universal. En el caso de la seguridad, la universalización se daría por contaminación (si el Consejo deja de actuar en el conflicto "X", las consecuencias negativas van a ampliarse y "contaminar" una región, un espacio mayor, etc.); en el caso de valores, por el hecho de que son intrínsecamente universales, como la defensa de los derechos humanos, y de que, si fuesen practicados, garantizarían estabilidad para el sistema internacional; en el caso del medio ambiente, es el hecho de que afecta "físicamente" a toda la tierra lo que le da carácter universal. El argumento económico tiene dos caras, la de los países en desarrollo (si no se toma la decisión A, no habrá crecimiento, con consecuencias sociales negativas y finalmente prejuicios que se esparcirían por el mundo) y la de los desarrollados (si no se adopta la regla X, normalmente moldeada en el mundo desarrollado, los pobres no crecerán y, al ser perjudicados, causarán problemas al orden internacional).

Hasta aquí, se examinó la legitimidad como argumento, como parte del instrumental de la acción política. ¿Y la legitimidad como limitación?

De hecho, si vence el argumento, la posición se universaliza y se transforma en patrón de legitimidad para todos, con consecuencias variadas, ya que puede reforzar una norma legal existente, crear nuevas normas o servir como una referencia sobre qué es una conducta "correcta". Con el riesgo de diluir el concepto, es necesario aceptar que, en la dinámica de la ONU, la legitimidad tendría gradaciones. Como es un proceso dinámico y fundado en el discurso, podrá ser "fuerte" cuando se aproximan el argumento consensual,

la norma y el uso específico de la autoridad, como sucedió en el caso de la descolonización o incluso en el caso de la no-proliferación. Sin embargo, podrá ser "tenue" o "incompleto", cuando, a pesar de la "victoria" de un argumento por el voto mayoritario, la disputa continuase, frente a la resistencia de actores significativos de aceptarlo o de la variedad de interpretaciones sobre los modos de implementación. Uno de los ejemplos de legitimidad tenue se encuentra en las resoluciones sobre temas económicos en la ONU que fueron perdiendo fuerza a partir de los años ochenta y se neutralizaron, dejando de buscar puntos de equilibrio entre ricos y pobres, transformándose en metas generales para el desarrollo social, sin peso normativo. En la resolución que define los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/RES 55/2), se indica que, hasta el año 2015, debe reducirse a la mitad el número de personas que viven con menos de un dólar por día, el número de personas que sufren hambre, etc. Son metas muy aceptadas, pero es casi nulo el constreñimiento que crea para los Estados u organismos multilaterales. En este caso, la legitimidad se expresa en "aspiraciones". En realidad, hay pocos momentos en los que la legitimidad fuerte se realiza por completo, pero luchar por realizarla y, en nuestro caso, transformar el interés individual o de grupos en universal, es uno de los procesos fundamentales para la vida multilateral.

Para entender las dificultades de alcanzar la legitimidad fuerte, es necesario fijar la idea de que los intereses multilateralizables, cuando vencen, se convierten en referencia universal. Lo particular se disuelve en lo universal y es otra su lógica. Como explica con precisión Andrew Hurrell, "la legitimidad [...] se refiere a un tipo particular de observancia de normas o de obediencia, distinta, por un lado, del puro interés propio o del comportamiento instrumental y, de otro, del dominio directo impuesto o de la coerción sobre el otro [...]. La legitimidad implica la disposición a observar reglas o aceptar un orden político, incluso cuando eso va contra intereses específicos en momentos específicos"[17]. En el orden internacional, a diferencia del campo doméstico, los consensos que sustentan la legitimidad varían de tema a tema y de foro a foro; de otro lado, como quienes obedecen son soberanos y no ciudadanos —tanto por

lo que se refiere a los orígenes como a los destinatarios—, la lógica de la legitimidad internacional tiene peculiaridades. Una primera consecuencia, señalada por Hurrell, es la de la dificultad de desvincular el interés de la legitimidad: el orden legítimo debe reflejar "una satisfacción mutua y de común acuerdo"[18]. Justo por eso, en el tránsito de la legitimidad consagrada multilateralmente a su "práctica" intervienen el cálculo de intereses y la naturaleza desigual de los Estados —y de ahí, la variación de los niveles de legitimidad, más fuerte o más tenue—. En este momento, el cálculo de intereses, aunque guiado por la más estricta *raison d'état*, será obligado a tomar en consideración un cuadro de variables en las que un factor determinante será justamente la legitimidad.

2.1. SEGURIDAD

El caso de la "transformación de la legitimidad" en el área de la seguridad es interesante, no sólo porque se trata del núcleo de las actividades de la ONU y, por lo tanto, define en esencia la manera cómo es evaluada y juzgada, sino también por sus amplias consecuencias para el orden internacional[19]. Es bien conocido el marco jurídico que regula la seguridad en la Carta. Para realizar los objetivos de promoción de la paz, la primera norma es la que prescribe la obligación de los Estados de no recurrir a la guerra, artículo 2 (4), atribuyéndose al Consejo de Seguridad la responsabilidad primaria por el mantenimiento de la paz. Históricamente, la renuncia a la guerra ha sido más virtual que real. Algunos autores, sobre todo en los años setenta, llegan a decir que el artículo "murió".

Michael Glennon recuerda el diagnóstico del jurista Thomas Franck, que no podría ser más pesimista cuando dice:

> *La práctica de esos Estados perjudicó de tal forma (la confianza mutua en) los preceptos del artículo 2 (4) [...] que apenas quedaron palabras. En los veinticinco años que pasaron desde la Conferencia de San Francisco, cerca de cien conflictos violentos estallaron entre Estados [...] Lo que mató el artículo 2 (4) fue la enorme disparidad entre las normas que buscaba establecer y los objetivos prácticos que las naciones se ponen para fines de interés nacional.*

Para Franck, la invasión de Irak en 2003, confirmaría la muerte del artículo. En realidad, la renuncia a la guerra es una "aspiración con forma de norma" y, como tal, continúa teniendo vigor y generando limitaciones para el Estado que usa la violencia para solucionar conflictos. Nadie piensa en revocar el artículo 2 (4), lo que es una señal evidente de que continúa como una referencia necesaria de la moralidad y de la legalidad internacional.

En el segundo paso, que pretendería dar consistencia a los objetivos de paz y hacerlos "realizables", la Carta, en los capítulos VI y VII, establece instrumentos que permiten acciones específicas para mantener y restaurar la paz y la seguridad internacional. El capítulo VI elabora una lista de los instrumentos tradicionales de solución de controversias entre los Estados (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, solución judicial) y los organiza de dos maneras. Respecto de la primera, se dice que los Estados en conflicto deben recurrir a ellos para solucionarlo; en la segunda, se pone la ONU y el Consejo de Seguridad a disposición de los Estados para auxiliarlos cuando fallan los esfuerzos directos. El capítulo VII es el núcleo de la Carta al establecer los fundamentos para la seguridad colectiva. Aunque la noción haya sido diseñada intelectualmente por los pensadores utópicos y que aparezca, en forma embrionaria en la Sociedad de Naciones, los instrumentos que la Carta propone corresponden a una verdadera y profunda innovación en el orden internacional —con las limitaciones que conocemos—, ya que el Consejo puede actuar sobre cualquier conflicto que "amenace la paz" y dispone de instrumentos duros, desde sanciones a la acción armada, para obligar a los Estados "recalcitrantes". Ahí estaría la base legal que permite a la organización intervenir en conflictos entre Estados, "base que no sufre ninguna modificación hasta hoy".

Caben algunas observaciones generales sobre el marco jurídico. Leído de forma estricta, los capítulos sobre seguridad tratan de hipótesis de agresión militar. De hecho, las normas diseñadas en San Francisco pretendían contener la repetición de procesos similares al del expansionismo nazi. Se suponía que, frente a la violación de la ley internacional, de la caracterización de un agresor, la comunidad internacional, bajo la égida del Consejo de Seguridad, se uniría para revertir la agresión y castigar al responsable, a través

de sanciones, en el caso de que los procedimientos pacíficos no funcionasen. La "seguridad" en la que se piensa es, por lo tanto, la seguridad de la integridad territorial de un Estado agredido. Y, en tesis, no hay límite al uso de los instrumentos para revertirla, ya que la fuerza es parte del repertorio de acciones del Consejo. Sin embargo, la definición de qué es agresión pasa por un proceso político notable, centrado en el Consejo de Seguridad, que no fue pensado como una corte judicial, sino como un coto de las potencias —recordemos que el modelo histórico es el Concierto Europeo, articulado en el Congreso de Viena—. La política entra por la presencia preeminente de los miembros permanentes y por el debate que se abre con los no-permanentes, pero no sólo. Existe otro factor, que está inscrito en la propia arquitectura jurídica de la seguridad. Por más clara que sea la prohibición del recurso a la guerra, al combinarse el artículo 2 (4) con el 51, que autoriza el empleo de la fuerza en legítima defensa, aquella disposición pierde el carácter impositivo que debería tener, abriendo un amplio espacio legal para justificar acciones militares. Las excepciones al artículo 2 (4) casi siempre se justifican con base en el artículo 51, y de poco valió la restricción de que las acciones de legítima defensa fuesen comunicadas al Consejo, que podría asumir la restauración del orden. La base legal para la construcción multilateral de la seguridad es, en consecuencia, ambigua. Tiene el vigor que viene de la hipótesis de sanción y la fragilidad que nace de las excepciones que el artículo 51 permite y, sobre todo, del hecho de que el proceso siempre depende de un acuerdo político entre las potencias[20].

Un dato fundamental es que las normas no se alteran; pero, al ser interpretadas y aplicadas, pueden extender el sentido de los dispositivos originales. Las interpretaciones pueden nacer con la autoridad de la palabra del secretario general, como Boutros-Ghali[21] con la "Agenda para la Paz", o Kofi Annan[22], con la propuesta para "Un mundo más seguro" o con el documento *In larger freedom*, pero fundamentales son las que se expresan en resoluciones, sea del Consejo o de la Asamblea y, de forma eventual, en opiniones de la Corte Internacional de Justicia. Es ahí donde ganan vida política. Las normas generales orientan un proceso político, centrado en el Consejo que, en última instancia, determinará cuándo

y cómo la comunidad internacional actuará, diciendo en qué conflicto intervenir y qué instrumentos utilizar para superarlo. Así, en vista de situaciones concretas, y con base en aquellas normas, la ONU pasa a crear variados mecanismos para solucionar conflictos, y uno de los más innovadores fueron las operaciones de paz, que comienzan con fuerzas para garantizar la tregua después del conflicto en Suez, en 1956[23]. Sin perder la vocación inicial, las operaciones se amplían y asumen en los años noventa variadas funciones, incluso el compromiso del *state building*, como sucedió en Timor. La violación de los derechos humanos se convierte en preocupación del Consejo en situaciones de conflicto interno y llevan a la creación de tribunales penales ad hoc para Serbia y Ruanda. Por otro lado, la urgencia exige la solución de ciertos conflictos que, combinada con la tardanza en la articulación de las respuestas institucionales "clásicas", se encuentra en la base de la creación de las *coalition of willing* en las que el Consejo autoriza a un país o grupo de países a tomar la dirección de la implementación de una resolución del Consejo (Estados Unidos en la expulsión de Irak de Kuwait o Australia en el caso de Timor, etcétera)[24].

Como resultado de la ampliación de la agenda de la ONU, comienzan a ser discutidos temas como la "intervención humanitaria" y la "seguridad humana", fundadas en la concepción de que la comunidad internacional debe actuar cuando el Estado falla en sus responsabilidades de proteger a la población que vive en su territorio[25]. Así, desde una perspectiva exclusivamente estatal y soberanista, en la que los Estados individuales buscan el "servicio" de la ONU, se llega a la propuesta más amplia, en la que el Consejo de Seguridad, "impondría" sus servicios, sobrepasando los límites de la soberanía individual, frente a situaciones de tragedia humanitaria —esto sin hablar de los que defienden que, caso el Consejo esté paralizado, las situaciones de violación firme de los derechos humanos podrían ser revertidas por organismos regionales o incluso por Estados individuales—[26]. La construcción de esta *rationale* no iría de frente contra las normas de la Carta, aunque esté lejos de ser incontestable. De hecho, además de las ambigüedades en torno al artículo 51, la Carta tendrá otras: se prohíbe de forma clara que la Organización intervenga en temas de jurisdicción doméstica (art. 2.7), también prescribe la

promoción de los derechos humanos (art. 1.3), preceptos que podrían contradecirse en algunas instancias. Es poco probable que los redactores de la Carta pensasen en situaciones como las de Haití o de Somalia como el "gatillo" para que se invocase el capítulo VII; o en instituir tribunales para juzgar a autoridades que hayan violado la ley internacional, como en el caso de Serbia y Ruanda. El debate para ampliar los modos y los mecanismos de actuar no se hace sin tropiezos, y las controversias sobre los límites del concepto de seguridad aún no están del todo resueltas.

Si no se altera la base legal, la explicación del cambio está en algo más volátil, como son los juegos de poder y legitimidad. Lo que constituye una amenaza a la paz mundial es, por el rasgo deliberativo del Consejo de Seguridad, una elección política: en tesis, cualquier conflicto, desde que sea así cualificado y que lleve a la máquina de la ONU a ser puesta en marcha. Es importante subrayar que, aunque la definición sea de naturaleza política y varíe en la historia, "no es arbitraria". Si cambia en el tiempo, ¿cuáles son las fuerzas que orientan la transformación de los significados de seguridad? ¿Cómo se consolida el nuevo modelo? Otro aspecto es conocer el modo de intervenir en casos específicos, ya que un conflicto puede ser reconocido como tal y que la reacción se limite a declaraciones simbólicas o, en el otro extremo, más raro, movilizar las fuerzas para la acción militar, como sucedió en el caso de la invasión de Kuwait por Irak, en 1990.

Sabemos que, cuando se trata de una agresión externa, de una invasión militar, por ejemplo, el modelo de seguridad colectiva se aplicaría de forma clara. Sabemos también que, en ese sentido estricto, ese modelo es puesto en marcha unas pocas veces ya que el Consejo no reacciona o reacciona de forma débil en muchas ocasiones[27]. La reacción (o no) depende de la convergencia política sobre la identidad del agresor, que sucede cuando coinciden las voluntades de los cinco miembros permanentes ("5P"), para moldear la decisión del Consejo. Si examinamos los patrones históricos, es fácil darse cuenta que fue la situación política, combinada con el modelo prevaleciente de legitimidad, y no la base legal, la que hizo difícil la aplicación de la norma durante la guerra fría. En la medida en que la victoria en un conflicto particular podría significar, para

uno de los lados, una ventaja estratégica en el plano de la disputa ideológica global, el mecanismo de seguridad colectiva podría ofrecer una legitimidad aceptable al adversario. El veto del que eran titulares los líderes de los bloques, Estados Unidos y la Unión Soviética, garantizaban la inmunidad en cuanto al aprovechamiento por el otro del potencial de legitimidad que la ONU articularía.

Por eso, durante la guerra fría, el mecanismo no fue accionado o lo fue de forma marginal en los conflictos más dramáticos —Vietnam, invasión soviética de Hungría, en 1956, Checoslovaquia, en 1973, la intervención americana en Guatemala, en 1954, o en Panamá, en 1989—. No quiere decir que el mecanismo estuviese del todo ausente en aquellos episodios, sino que las acciones fueron menores, sin relevancia política, como el intento del secretario general U Thant[28] de "mediar" en Vietnam o la condena retórica de la invasión de Hungría o de la invasión de Granada (y, en estos casos, siempre por la Asamblea General, no por el Consejo). Así, en aquel periodo, las instancias en las que la ONU actúa son raras. La presencia en Corea en 1952 se debió a un acaso, a la ausencia de la Unión Soviética del Consejo y a la transferencia de la responsabilidad de deliberar hacia la Asamblea General.

La guerra fría también condiciona el modo de operar de la ONU en aquel periodo, sobre todo en algunas de las características de las operaciones de paz. Para definir su presencia, las reglas son estrictas: las partes implicadas deben consentir en la presencia de la ONU, las fuerzas deben actuar con imparcialidad y sólo usar armamentos para la autodefensa. Las operaciones no tratan con los agresores y el equilibrio entre las superpotencias se reflejaría también en la necesidad de ostensiva neutralidad, especialmente en situaciones en las que cada lado tenía el apoyo de una de las superpotencias, como en Oriente Medio. La fuerza del principio de soberanía prevalece incluso en momentos en los que su aplicación puede significar el desencadenamiento de una guerra, como sucedió cuando, a petición egipcia, se retiraron las fuerzas del Sinaí e Israel invadió Egipto, en 1967.

Otra repercusión de la guerra fría aparece en las limitaciones que las operaciones de paz encuentran para organizar procesos nacionales, como es hoy corriente, cuando preparan elecciones

o realizan programas de desarrollo. Ahora bien, si hay dos modelos en disputa sobre el propio significado de democracia, el liberal contra el popular, y de modelo económico, el de mercado contra el de planificación central, el choque ideológico obliga a la imparcialidad, a diferencia de lo que ocurre hoy, cuando las operaciones de paz promueven la democracia liberal y el mercado. La ONU se detiene en las puertas de la solución del conflicto. No entra a "mejorar" las condiciones que llevaron al conflicto.

La frecuencia del veto es la forma más sobresaliente de expresión de los *impasses* que paralizaban el Consejo. Entre 1946 y 2002, los miembros permanentes usaron el veto 294 veces, descontados los vetos a propósito de la admisión de nuevos miembros (usuales en los primeros años de vida de la organización) y elecciones de secretarios generales; Estados Unidos y la Unión Soviética se igualan en la práctica. Cada una de las superpotencias usó el veto 71 veces. Sin embargo, en el periodo 1991-2002, el veto sólo fue usado siete veces, la década de menor uso del privilegio en la historia de la ONU[29].

En una lectura optimista, la lección fundamental del periodo de la guerra fría es que, incluso con la vigencia del conflicto ideológico, la ONU presta servicios en el difícil área de seguridad y paz. Las normas de la Carta son suficientemente flexibles, se abren a múltiples interpretaciones y permiten, en muchas ocasiones, que cumpla su finalidad fundamental y contribuya a la paz y la seguridad internacional. Aquellas interpretaciones sostienen un parámetro de legitimidad, explícito en los artículos de la Carta que la "obligan" a resolver conflictos desde que amenacen a la paz internacional.

Aún queda una pregunta: ¿sería parte de responsabilidad de la ONU la explicación sobre la ausencia de guerras entre las potencias? Si la hubiera, sería limitada, ya que hay otros factores que pesan, comenzando por el equilibrio del terror y la disuasión. En ese contexto, Naciones Unidas es el escenario de la confrontación, como durante la crisis de los misiles, en la distensión o cuando se produjo la firma del TNP. Pero, si como institución sirve más a la guerra de la propaganda, la ONU como símbolo de un "orden diferente" habrá tenido un papel importante. En principio, porque fuerza el diálogo permanente entre los dos bloques ideológicos; en seguida, aunque desprestigiado, el universo normativo multilateral

existe y se constituye en factor que compone el orden internacional. Es un constreñimiento menor para las superpotencias, pero ninguna quiere disolverlo. La Unión Soviética debido a que a partir de los años sesenta tiene la ventaja de identificarse con la mayoría, formada por países en desarrollo. Estados Unidos, que critica aquella "tiranía de la mayoría", y que llega al extremo de retirarse de la OIT en 1975 y de la UNESCO en 1984, admite que la organización pueda funcionar como un escenario para la defensa de ideas e ideales, sobre todo cuando están amenazados[30].

Si el balance no es del todo negativo, la historia de la guerra fría permite observar que el mayor riesgo para la autoridad del multilateralismo es perder la referencia de legitimidad en el casi monopolio que posee para la promoción de la paz. Sabemos que la ONU no nació como embrión de un estado mundial y nada indica en la Carta que pudiese llegar a tener el monopolio de la violencia legítima en el plano internacional, como el Estado weberiano. Sin embargo, la Carta sí concentra, en el Consejo de Seguridad, el "monopolio del juicio sobre el uso de la violencia" por los Estados, incluso cuando actúan en legítima defensa. Es la quiebra de ese monopolio la que puede afectar de forma crítica el multilateralismo. Así, en términos estrictos de legitimidad, la guerra fría genera patrones alternativos de solución de conflictos, al margen de los que propone el multilateralismo. Para éste, la paz es un valor absoluto. Ahora bien, con la disputa ideológica, las potencias hegemónicas pasan a crear patrones de legitimidad, amparados en su poder de difusión de ideas y valores, inclusive para la solución de conflictos.

Para el multilateralismo, la consecuencia más negativa de la guerra fría no está sólo en la paralización del Consejo por el uso del veto, y, sobre todo, en la existencia en el mercado de ideas políticas, de alternativas a los mecanismos multilaterales para la resolución de conflictos. Para ejemplificar, la doctrina Breznev de la "soberanía limitada", que justifica la invasión de Checoslovaquia, tiene una "ventaja" sobre el respeto a la autodeterminación, en la medida que, al evitar que se vulnere el régimen socialista en aquel país, asegura la preservación del mejor fundamento para el progreso de la humanidad y para la paz. El mismo argumento, en el sentido inverso, valdría para las intervenciones estadounidenses en América Central,

diseñadas para proteger los países amenazados por el comunismo, identificado con el fin de la libertad y, por lo tanto, como marca de involución y no de progreso. Es el fin de las legitimidades alternativas que fortalece el multilateralismo en el periodo inmediato posterior a la guerra fría y, como veremos, son las soluciones unilaterales o la dificultad de actuar, las que lo debilitan.

Así, si el núcleo de los procesos de seguridad es la manera como se define la amenaza a la paz, la guerra fría limita el sentido de amenaza y, por lo tanto, bloquea conflictos que podrían, en tesis, llegar a la deliberación del Consejo de Seguridad. También modela, como vimos, la propia manera sobre cómo intervenir en procesos de solución de conflictos. Por lo tanto, los intereses que significarán la búsqueda de soluciones para crisis periféricas (Chipre, por ejemplo) o expresasen modos de convergencia de las superpotencias (Suez) eran multilateralizables. La selectividad en la actuación del Consejo de Seguridad, inherente a procesos políticos, se daría esencialmente en el propio origen de la deliberación, y no como en el periodo posterior a la guerra fría, cuando se combinan factores varios, que van desde la presencia o no del interés estratégico específico hasta problemas de falta de medios. Veremos más adelante cómo ocurre eso y el porqué, en los años noventa, de la concentración de la atención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los conflictos en la ex Yugoslavia en detrimento de los africanos. En suma, aunque limitadas, las acciones emprendidas hasta la década de los años ochenta, anuncian potencialidades que serán exploradas con el final de la guerra fría.

¿En qué direcciones sería posible el fortalecimiento del Consejo? Con el fin del bloqueo ideológico, las hipótesis de transformación del modelo limitado de las operaciones de paz podrían ocurrir, en teoría, en dos niveles: a) la ampliación de la agenda de las amenazas a la paz que serían consideradas por el Consejo, y b) los cambios en los modos y mecanismos de intervención en conflictos específicos. La ampliación significaría que, con la caída de las consideraciones ideológicas y de las esferas de influencia, el Consejo pasaría a deliberar a partir de la "naturaleza real" de la amenaza a la paz. Cualquier conflicto, en cualquier región, estaría, en tesis, abierto a ser tratado por el Consejo. La lógica de actuación del Consejo se

desplazaría de la política como ideología hacia la política como búsqueda del bien común. Las trabas ideológicas desaparecerían para ceder el lugar a consideraciones jurídicas sobre competencia institucional y sobre la eficiencia de los medios para realizar determinado objetivo.

Las señales de transformación de los instrumentos de acción aparecen al final de los años ochenta, en Namibia, en América Central y en Camboya, cuando la ONU entra en territorio antes prohibido por la guerra fría y amplía poco a poco la propia naturaleza de las operaciones que pasan a incluir la supervisión de elecciones, el apoyo económico o la atención a los derechos humanos, etc. El nuevo paradigma queda claro, pues, además de garantizar la paz, se trataba de construir las condiciones para que perdurase. La noción de *peace building* pasa a circular en el vocabulario de la ONU, sobre todo después de la presentación de la "Agenda para la Paz", en la que el secretario general Boutros-Ghali procura diferenciar las operaciones de paz tradicionales (*peace keeping*) de las nuevas que procurarían "identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz después del fin de un conflicto civil"[31]. En la apertura de la agenda, se insinuaba una visión —digamos— heterodoxa de la soberanía, con el correspondiente fortalecimiento de los instrumentos de intervención.

Ahí está el origen de dos elaboraciones conceptuales contemporáneas sobre la seguridad: en la primera, la "seguridad humana", se amplia el sentido de amenaza al punto de significar cualquier obstáculo a las posibilidades de desarrollo humano y, con eso, la noción se vincula a problemas sociales, ambientales y económicos. En la segunda, la amenaza se localiza en las formas, más violentas de crimen internacional (genocidio, violación firme de derechos humanos, etc.) que exigirían una actitud específica de la comunidad internacional, y corresponde a lo que se llamó, en un primer momento, de "intervención humanitaria". Los conceptos son vecinos y expresan las nuevas tonalidades del debate sobre seguridad. Calibrar las demandas ampliadas con nuevos modos de actuar era un ejercicio que dependía de las nuevas condiciones políticas. Una proposición razonable era la de que el Consejo ganaría autoridad y prevalecerían más acciones y más contundencia en las mismas. La trayectoria, sin embargo, no es uniforme.

En tesis, existen las condiciones para la emergencia de una "legitimidad verdaderamente multilateral", de tal forma que la actuación del Consejo, y de los demás órganos de la ONU, fuese regida por una visión del interés de la comunidad internacional. Ahora bien, el interés de la comunidad internacional no es la creación lógica, sino una construcción política. Y, como siempre, vuelve la cuestión de qué conflictos van a ser acogidos y cómo actuar para superarlos. Se reabren las puertas a los factores políticos, puertas, por cierto, que nunca se cierran en la ONU.

En algunos casos, la perspectiva de las ganancias y pérdidas de las superpotencias es el primer elemento a considerar. Es innegable que el sistema, en especial el del Consejo de Seguridad, tiene un componente hegemónico y la abertura o cierre del proceso de "aceptación de conflictos" depende de cómo se organiza la convivencia entre las potencias (sobre todo, los "5P"). Ya vimos que lo que era disputa hegemónica puede convertirse en convergencia hegemónica y de qué manera se casan los intereses estratégicos con acciones específicas. Pero vimos también que, por razones diferentes, en algunas acciones, la relación no es tan clara, como en Somalia o incluso, a pesar del fracaso, en Ruanda o en el área kurda de Irak. Y, así, tenemos el segundo componente de la nueva legitimidad, ya que, aunque continúen siendo hegemónicos, los "5P" son "obligados" a —o están "interesados" en—, aceptar por lo menos las presiones para que determinados conflictos en los que el componente del interés estratégico no se revela de inmediato sean tratados en el Consejo de Seguridad. Muchas veces, la iniciativa es de ellos, por presión de la opinión pública interna. Pero —como indica con razón Martha Finnemore—, hay situaciones, como la presencia americana en Somalia en 1992, que las perspectivas realistas o liberales no son capaces de explicar.

Es en este sentido, que la motivación humanitaria para las acciones de la comunidad internacional se define como el nuevo ingrediente para interpretar la legitimidad del multilateralismo contemporáneo. Está claro que para caminar, aunque se multipliquen las presiones, la máquina multilateral depende en última instancia de la voluntad política de los "5P". La motivación humanitaria reforzaría, en teoría, la legitimidad multilateral, ya que, ahí, tendríamos de

forma clara acciones que se vincularían a intereses de la comunidad internacional como tal y no de países específicos[32]. En la actualidad, el argumento es más potencial que real. Es importante dejar claro que es difícil imaginar razones humanitarias para actuar que sean puras en esencia.

El otro componente fuerte de las motivaciones para actuar, éste de interés directo de los miembros permanentes, es el terrorismo. A diferencia de los conflictos regionales, en la estela de la fragmentación estratégica —en los que los miembros permanentes no se sienten amenazados—, el terrorismo deja de ser un fenómeno localizado y pasa a ser un tema central de la agenda estadounidense, que, por definición, tiene repercusión global. Pero no sólo de ellos. Por diferentes motivos, los "5P" tienen el tema en su agenda estratégica. El terrorismo pasa a justificar acciones del Consejo de Seguridad y, sobre todo, fuera del Consejo, y, en algunos casos, al margen del propio derecho internacional, con consecuencias negativas para los fundamentos universales de la legitimidad.

Si cambia el sentido de la amenaza, varían los instrumentos con los que el Consejo va a trabajar. Las operaciones de paz tradicionales, con base en el consentimiento de los Estados, se mantienen y se hacen más frecuentes. En algunos casos, amplían de modo significativo su ámbito. El campo no es exclusivamente el de los conflictos internacionales. Disputas internas, con componentes de guerra civil, abren espacio a la mediación de las Naciones Unidas. Además de eso, por la propia naturaleza del conflicto donde se interviene, su solución exige mucho más que la "separación de las partes" y pide, en realidad, la reconstitución del Estado que había "quebrado" en sus funciones esenciales de proveer seguridad a su población. El ámbito de las motivaciones se amplía: incapacidad de mantener el orden interno (Somalia, Camboya, Georgia), falta de respeto a los resultados electorales (Haití, Liberia, Sierra Leona), violación de los derechos de las minorías (kurdos en Irak, albaneses en Kosovo, timorenses en Indonesia). En situaciones como éstas, uno de los principios tradicionales que comienza a ser cuestionado es el de la imparcialidad, frente a los riesgos de "complicidad con el mal"[33].

La solución de conflictos intraestatales pasa a dominar la agenda, y la ONU va a tratar con el desarme de las poblaciones,

elecciones, mecanismos de promoción de los derechos humanos, desarrollo, etc. El modelo, que se anuncia en América Central y en Namibia al principio de los años noventa —cuando las operaciones de paz incluyen componentes nuevos, como mecanismos de supervisión electoral, de seguimiento de la situación de los derechos humanos—, llega a su forma más abarcadora en Timor Este y en Kosovo, cuando la ONU se instituyó como un verdadero "gobierno de transición", con casi todas las responsabilidades de un verdadero Estado, a comenzar por el poder de policía. Las sanciones se hacen más comunes. Se instituyen tribunales internacionales. Aumentan las misiones del Consejo para regiones en conflicto. O sea, el Consejo usa los instrumentos tradicionales e innova. Otros órganos de la Carta, como el ECOSOC, son convocados para el área de la construcción pos-conflicto.

Otro punto significativo: no es sólo la acomodación de los intereses de las superpotencias lo que explica la acción de la ONU, sino también el activismo de las organizaciones de derechos humanos[34]. Si cambian las actitudes de las potencias, se abre el espacio para que otras fuerzas actúen. Las fuentes de legitimidad internacional se amplían con el vacío dejado por la disputa ideológica de la guerra fría. Para recordar una expresión del profesor Helio Jaguaribe, las condiciones de "permisibilidad" para las propuestas en el universo multilateral son nuevas[35].

Aunque sujeto a manipulación, el argumento humanitario pasa a ser un dato de la realidad política, si bien está lejos de reunir consensos sobre su significado y su alcance. Una de las dificultades inherentes a la transformación del discurso en acción nace de la dificultad de demostrar, a la opinión pública interna, la necesidad de actuar en escenarios peligrosos, con riesgos para sus nacionales, cuando no existe interés estratégico en juego. Esa dificultad, rutinaria para cualquier operación de paz, se amplía bastante para las hipótesis en las que los intereses estratégicos no fuesen claros.

De ahí se derivan varias cuestiones como: ¿cuál es el límite posible en teoría para la transformación del modelo de seguridad y cuál es el límite políticamente viable para aquella transformación?, ¿está el concepto de seguridad en vías de recreación?, ¿las motivaciones humanitarias y el concepto de seguridad humana

conducen a una nueva doctrina para estimar las acciones del Consejo de Seguridad?, ¿es plausible el argumento de que la ONU debería abrir su agenda de seguridad de forma rigurosa para tratar con situaciones que —aunque no representasen agresiones internacionales en el sentido tradicional—, serían atentados a normas básicas de convivencia, equivalentes a agresiones a valores como derechos humanos y democracia, valores que serían garantes de la paz en última instancia?, ¿el camino es extender el ejemplo de la Convención de Genocidio, de 1951, que prevé la acción de la comunidad internacional para combatir el problema? Las preguntas plantean una serie de temas delicados y el primero es el de definir lo que sería una tragedia humanitaria y cuál sería el momento en el que se "prueba" la quiebra del Estado en relación a sus responsabilidades. El segundo es cómo tratar con los límites tradicionalmente impuestos al proceso multilateral por las partes en un conflicto. La regla del consentimiento, derivada del núcleo de la soberanía, es difícil de ser tocada y constituye un obstáculo legal para que se juzgase lo que estaba pasando en el interior de un Estado, protegido por la cláusula de la jurisdicción doméstica. Son ONG, sobre todo Médicos Sin Fronteras, liderada por Bernard Kouchner, las que plantean la idea de superar las barreras de la soberanía. Sin embargo, es muy diferente la acción de una ONG, orientada a la atención a las víctimas de un conflicto, que la acción concertada de los gobiernos. Los requisitos para actuar son otros. Hay pocos ejemplos y el más claro ocurre en 1992 cuando el Consejo de Seguridad aprueba la operación de paz en Somalia, que tendrá plena legitimidad. En la misma línea, se invoca la tentativa de proteger las poblaciones kurdas después de la guerra de Irak, con la creación de la llamada *no fly zone*, en 1992. En este caso, falta la aprobación del Consejo y hay dudas sobre su base legal[36]. Aún así, no son pocos los que defienden su legitimidad.

La configuración de los fundamentos de un nuevo paradigma de seguridad es un proceso complejo, en especial cuando es controvertido, como el humanitario. En su punto límite, en intervenciones "contra la voluntad" del Estado, es difícil que ocurra. Lo que es más común es agregar el componente de derechos humanos a procesos en los que el modelo "tradicional" de amenaza a la paz es

claro, comenzando por el consentimiento de los Estados. Sólo después de la "autorización" de Indonesia y de la masacre de los timorenses, la fuerza multinacional, autorizada por la ONU, entró en la capital de Timor, Dili. Sin embargo, lo que hizo en Timor la operación dirigida con excepcional sagacidad por Sergio Vieira de Mello, no tiene antecedentes en la historia de la ONU. Además de raras, las intervenciones humanitarias nunca alcanzaron legitimidad consensual, en parte por las dificultades intrínsecas de definir sus límites, en parte por la resistencia de los países en desarrollo.

En suma, lo que sería "innovador" en efecto ocurre cuando se quiebra el núcleo del modelo tradicional al justificar intervenciones de la ONU delante de una crisis humanitaria o una violación firme de derechos humanos, con la posibilidad de que la acción sucediese sin el consentimiento del Estado, como había propuesto en las primeras concepciones de la "intervención humanitaria". El fin de la guerra fría abriría un "nuevo espacio ideológico", que sería ocupado por fuentes de legitimidad que ya no se situarían en el plano de las disputas entre modelos de organización social, sea capitalista, sea socialista. Es en este espacio donde se diseña la nueva realidad de los activistas de derechos humanos que parten de la "universalidad de sus causas", situadas, por lo tanto, por encima de las contingencias nacionales (la razón humanitaria condiciona la razón de Estado). La transformación de lo universal en multilateral, de valores en normas, es uno de los objetivos del proceso deliberativo de la ONU[37].

La presencia de las ONG en los foros paralelos de las conferencias globales es una señal evidente de la aproximación entre la organización y la sociedad civil. Otro elemento es la evolución del propio "pensamiento institucional", sobre todo a partir de las propuestas de Boutros-Ghali en la "Agenda para la Paz" y en el "Informe Brahimi", además de la visión, establecida en el "Informe de desarrollo humano", de 1994, de que los temas de desarrollo social están vinculados a la seguridad. Kofi Annan reflexionaría sobre el tema en el discurso que hizo en la Asamblea General de 1999. Una de sus observaciones fue que las acciones humanitarias de la ONU no deberían estar fundadas en la fuerza. La evolución doctrinaria del tema refleja sus dificultades. El propio Boutros-Ghali será menos enfático en su cuestionamiento de la soberanía en el suplemento que publica, en

1995, a su "Agenda para la Paz". Las ideas iniciales de "intervención humanitaria" se atenúan y se transforman en "responsabilidad de proteger". Lo que era una "obligación" se convierte en un "derecho" y queda patente que la legitimidad, sustentada por el Consejo de Seguridad, es fundamental, aunque, en ciertas situaciones, algunos admitan que otros órganos multilaterales puedan actuar si el Consejo está paralizado.

Esas indicaciones sobre el debate en torno de la seguridad colectiva llevan a algunas conclusiones preliminares sobre la transformación de los fundamentos de la legitimidad. Aunque no se haya establecido, con fuerza jurídica, un nuevo patrón, fundado en lo que sería la "seguridad humana" o en la "responsabilidad de proteger", es posible identificar los mecanismos mediante los cuales el universo multilateral se adapta a las nuevas realidades. Los conceptos fueron adoptados en una resolución por la Asamblea General (A/Res/60/1), en la cumbre de 2005, aunque el de seguridad humana lo fuera de una forma mucho más vaga[38]. ¿Qué fue determinante para que el nuevo paradigma fuese incorporado al léxico de la legitimidad? Veamos dos factores estructurales: uno político, el otro, ideológico.

Si se limita el fin de la guerra fría al mundo multilateral, el proceso de transformación de la legitimidad comienza con una nueva perspectiva de la reciprocidad difusa, por retomar el concepto de Ruggie. Desde el momento en el que Estados Unidos y la Unión Soviética dejan de ver a la ONU como un campo en el que la ganancia de uno significa la pérdida del otro, las posibilidades de ampliación de las actividades de la organización aumentan de forma automática. En realidad, esto sucederá antes, cuando, por ejemplo, sus intereses coinciden en la regulación de la no proliferación y, como decía el embajador brasileño Araujo Castro, lleva a que los dos se beneficien de formas de "congelamiento de poder". Ahora, después de los años noventa, ya no se trata de amplias regulaciones, inclusive porque cambia el *status* de la URSS cuando se convierte en Rusia, sino de un juego de ganancias específicas en secuencia. Las situaciones pueden variar desde la cobertura de legitimidad que la ONU ofrece para lo que nace como interés individual (como la retirada de Rusia de Afganistán o el silencio en Chechenia, con el apoyo del Consejo de Seguridad a Estados Unidos

en el caso de Haití o incluso en el caso del Irak posterior a la invasión). En otras situaciones, habrá convergencia delante de un interés común (el caso del terrorismo) o divergencia de grado variado (la abstención rusa en los votos sobre Somalia, o el bloqueo a ciertas resoluciones en el caso de Irak, por ejemplo). Las ganancias individuales de las potencias no significan que dejen de tener repercusión positiva para el sistema multilateral como un todo (Afganistán y la estabilidad regional, o Haití y la democracia). Los temas que interesan a las potencias predominan (Europa Central, Irak, etc.). Aunque con menos recursos, los temas africanos tienen presencia en el Consejo y, muchas veces, si no contra la voluntad de las potencias, sin el entusiasmo necesario para mayores compromisos.

El juego político deja de tener rigidez y el problema pasa a ser con qué criterios y con qué disposición el Consejo de Seguridad va a actuar. El juego supone, para tener continuación, una aceptación de las ventajas que el multilateralismo ofrece. Los intereses vitales están protegidos —no necesariamente por el sistema multilateral— y se trata de minimizar los costes de administración de los procesos estratégicos regionales que interesen a las potencias. Debe insistirse que el interés de la potencia puede o no convergir con intereses globales. Hay más distancia a partir de G. W. Bush, cuando la regla se diluye, con las tendencias unilaterales que venían de antes, pero se agravan y se hacen parte del discurso diplomático estadounidense, marginando a la ONU cuando considera que tiene intereses vitales a defender. El juego de las potencias envía señales irregulares al proceso de construcción de la legitimidad. Es evidente que el promotor más activo de nuevas modalidades, Estados Unidos, —sobre todo en el área del combate al terrorismo y la no-proliferación nuclear—, no tiene condiciones de engendrar de forma unilateral patrones de legitimidad. Puede intervenir unilateralmente, sin embargo no puede garantizar el apoyo político a la intervención. Tanto Rusia como China no tienen poder o disposición de irradiar rumbos ideológicos que afectan a modos de actuar multilateralmente. Europa, que se articula como potencia civil, también no tiene fuerza suficiente para forzar una u otra dirección en materia de patrón de legitimidad. Los países en desarrollo tienen una actitud de desconfianza tanto en relación al componente

humanitario cuanto en relación a los modos de contención de las nuevas amenazas. En definitiva, si miramos a la política, la hipótesis es la de que habrá movimientos en varias direcciones, si bien estamos lejos de fórmulas consensuales que señalen de forma clara una nueva legitimidad.

El segundo componente externo que integra los patrones de legitimidad tiene que ver con la influencia de las ideas dominantes. El fin de la guerra fría significa, también, abertura del espacio ideológico. Menos que modelos de organización social, lo que prevalece son propuestas segmentadas de transformación, en el área de derechos humanos, de medio ambiente, etc. El lugar de la ONU en este proceso es interesante, ya que sufre la influencia que está diseñada, sobre todo por el mundo de las ONG y, al mismo tiempo, es uno de los principales lugares donde las ideas se organizan y son probadas delante de aquellos que, al final, pueden implementarlas: los Estados. Es evidente que la fuerza del movimiento acaba por influir en el mundo de la seguridad colectiva y sirve para darle nuevos perfiles. Volvamos a Ruggie y recordemos que la etapa inicial de lo multilateral es la definición de reglas que valen para todos. Ahora bien, la regla que establece el límite de la seguridad colectiva al conflicto entre Estados es superada, a partir de la intervención en Irak y Somalia. Si es superada, no se crean perfiles claros de una nueva regla. O sea, existe una nueva legitimidad que no inhibe más al Consejo de intervenir en cuestiones internas, aunque no esté aún claro en qué cuestiones y de qué manera o, con más precisión, no se llegó a la práctica de las normas (por ejemplo, Haití, con autorización, e Irak, sin ella). La ampliación de la perspectiva humanitaria tiene un contrapunto peligroso. Si la naturaleza de la amenaza se expande y deja de tener perfiles conceptuales claros, se abre la posibilidad de ampliar a la vez la libertad de las potencias para proponer —como Estados Unidos—, modelos de autoprotección que pasan al margen de la ONU, como la guerra preventiva y los modos de lucha contra el terrorismo. El nuevo escenario estratégico, como es visto por los estadounidenses, acaba por repercutir en la trama política del Consejo e incluso en las mismas bases de legitimidad diseñadas a lo largo de las últimas décadas, como se dio con la actitud estadounidense en relación a los acuerdos de desarme.

La legitimidad será siempre la función de combinar modos de distribución de poder (y lo que propician) y tendencias ideológicas. La ONU absorbe los dos movimientos y pasa a tener modos propios de interpretarlo. Los cambios que conducen a que, en esta coyuntura, las condiciones de legitimidad no sean sólidas —en parte porque no se consolida el movimiento en la dirección de la humanización del concepto de seguridad, en parte porque las condiciones estratégicas llevan a que algunos de los pilares tradicionales, como las promesas de desarme—, están en suspenso.

¿Qué conclusiones adicionales pueden ser extraídas del proceso que describimos? Comencemos por explicar por qué la tendencia a ampliar la concepción de seguridad no llegó al ejercicio de transformarse en norma. La premisa es la de que el Consejo, al deliberar, parte de la garantía de la legitimidad procesal sobre lo que decide. Tiene, por lo tanto, la capacidad de adoptar o no esa o aquella concepción de seguridad y, en el límite del argumento, cualquiera que sea la decisión, tiende a ser procesalmente legítima y a cargar la presunción de la legitimidad sustantiva. O sea, la concepción ampliada existe en el repertorio de las opciones, puede ser invocada y, a partir del momento en el que se convierta en base de una decisión, sería, con alta probabilidad, aceptada como legítima. La cuestión de los números es resuelta en esencia con el acuerdo de los miembros permanentes. Para las potencias, la norma explícita no sería necesaria, ya que el límite del hacer es regulado por la política y, para las potencias, interesa más la libertad que las restricciones que una norma sobre condiciones de intervenir podría incorporar. Si no actúan con más contundencia, las razones son otras. En primer lugar, las restricciones que se derivan o de la baja probabilidad de eficiencia o de la ausencia de interés estratégico. El episodio de Somalia, al revelar las dificultades para el éxito de las intervenciones para resolver cuestiones intranacionales, inhiben otros movimientos y explican parcialmente la "timidez" con la que se actuó en Ruanda. La historia de las operaciones de paz no es lineal, de un movimiento entusiasmado al principio de los años noventa, decae a mediados de la década, y vuelve, con prudencia, a principios de 2000. El coste del éxito es muy alto y, por lo tanto, la disposición al compromiso es limitada. Esto no significa que hayan terminado

las intervenciones para resolver cuestiones internas, pero dado el coste pasa a ser determinante en todo escenario en el que el interés estratégico no es claro, como muestra el ejemplo de Haití. En segundo lugar, la posibilidad de que —al desplazar la noción de seguridad desde lo internacional a situaciones internas, como la violación sistemática de derechos humanos—, es más difícil medir de una forma clara cuándo y cómo actuar. Esa ampliación es vista como problemática, tanto por algunas potencias que estarían "obligadas" a actuar cuanto por muchos países en desarrollo que desconfiarían de las consecuencias de normas que, sobre todo, significarían la erosión de la noción de soberanía. Y en tercer lugar, la legitimidad procesal no agota la construcción de lo que es legítimo. Y puede no sustentarse por necesidad en una concepción más amplia y normativa de legitimidad. Tal vez de ahí provenga la característica fundamental de la legitimidad de las decisiones del Consejo[39]. Un miembro permanente de éste puede, en consecuencia, "usar" sus servicios tanto para intervenir en una situación interna en la que haya violación de los derechos humanos como para impedir que esto ocurra, menos en función de criterios de legitimidad y más por cálculos políticos de interés o por criterios de viabilidad.

Los modos de decisión del Consejo tienen, pues, peculiaridades por la naturaleza del foro, restringido a quince miembros, de los cuales cinco tienen derecho de veto. Así, merece la pena estudiar el proceso de transformación de los patrones de legitimidad en otros campos y, para ejemplificar, serán referidos el proceso de descolonización y el debate sobre la economía internacional, a efectos de comparación con los procesos de paz. El primero es un proceso acabado y con éxito. El segundo está abierto y es menos exitoso. En el caso de la descolonización, tenemos un objetivo general con finalidades bien definidas que se agotarían en el tiempo, situación, por lo tanto, diferente de los casos de seguridad colectiva, que son específicos, aunque de perfiles variados y que se repiten en el tiempo —estamos lejos de una fórmula que termine con todos los conflictos para siempre—. Para el universo económico, como veremos, los objetivos son, por la propia naturaleza, generales y diseminados.

2.2. DESCOLONIZACIÓN

En cualquier reflexión sobre las Naciones Unidas, una de las referencias de éxito es la historia de la "descolonización". ¿Pero qué hizo de efectivo la ONU? En una evaluación, en 1962, Harold K. Jacobson concluyó que su contribución fue "modesta", porque el movimiento anticolonial comenzó antes del surgimiento de la ONU en la India y en Indonesia y, por lo tanto, las fuerzas que impulsaron el proceso habrían prescindido de la institución para llevarlo hacia delante[40]. El diagnóstico de Jacobson evalúa los primeros momentos de una lucha que se extenderá durante más de quince años, cuando se completa la liberación de las colonias portuguesas. Sin embargo, incluso en el marco de un diagnóstico realista, Jacobson reconocerá que la ONU desempeñó varios papeles en la descolonización, y el más evidente fue fortalecer la voz de los que luchaban contra el colonialismo. Es razonable suponer que la independencia de los pueblos colonizados ocurriría de todas maneras, pero también es razonable suponer que sucedería de modo diferente si no existiese la ONU como foro.

El objetivo de la Sociedad de Naciones con el sistema de mandatos sólo fue mejorar las condiciones de los pueblos que vivían en los imperios coloniales. La ONU operará con otra lógica, tanto en vista de las normas de la Carta cuanto por la naturaleza de la dinámica política que crea. Así, aunque no sea la única, la contribución fundamental a la descolonización se da en especial en el campo de la legitimidad[41]. Y de modo peculiar. En el mundo de la seguridad, la suposición es la legitimidad de quien decide y el objetivo es resolver problemas concretos, delimitados[42]. En la descolonización, se trataba de una cuestión política amplia, en la que se combinaban varios problemas a la vez y el objetivo era dar legitimidad a quien no la tenía: las colonias. La meta era ampliar la propia legitimidad del sistema internacional como un todo, al aceptar todos los nuevos socios que tenían condiciones de autonomía. Como observa Luard, la ONU transforma la naturaleza de sus objetivos porque pasa a incluir, entre sus responsabilidades, la de promover cambios sistémicos: "Si el principal papel de la organización era la preservación de la paz, eso significaría que era su deber mantener el *statu quo*,

¿o debería preocuparse, en algunos casos, de la promoción o administración de los cambios en la sociedad internacional como un medio en dirección a ese fin?"[43]. La legitimidad para impulsar la descolonización no surge automáticamente. El primer paso de la conquista política fue incorporar el tema a la agenda de la ONU. Hacerlo multilateral.

La lucha anticolonial asume, después de la II Guerra Mundial, muchas formas, algunas violentas, como en Argelia o en los países de lengua portuguesa. Sin embargo, a pesar de la resistencia de las potencias, el hecho es que, al final de los años sesenta, la descolonización casi se había completado, sobrando los núcleos duros de la resistencia portuguesa y de Rodesia. La transición controlada, que ciertamente ahorró vidas, se explica en parte por el hecho de que la ONU, tanto en la Asamblea como en el Consejo, acompañó el proceso, sobre todo a partir del final de los años cincuenta, y lo aprobó, concediéndole legitimidad plena. Las resoluciones de la Asamblea General completan y modifican el cuadro legal que sustenta el colonialismo y, así, se crean las bases para que la descolonización sea incontestable desde el ángulo jurídico. Esto facilitaría que se desenvolviera con menos fricciones y violencia, lo que sería posible suponer sucedería si el espacio político estuviese confinado a la confrontación directa entre colonizados e imperialistas. La ONU fortalece a los primeros y debilita a los segundos, que, en las etapas iniciales del proceso, eran los que disponían de los instrumentos de fuerza y violencia. No obliga a los Estados colonialistas, pero, como vehículo de transmisión de corrientes de opinión pública, induce a que modifiquen sus actitudes. Luard define bien el papel de las presiones que, en la Asamblea, se reúnen por la descolonización:

> *Tomadas en conjunto, las presiones ciertamente no podrían ser del todo ignoradas por una potencia colonial, cualquiera que fuese. Pero ellas no eran lo suficientemente fuertes para inducir cambios radicales en las políticas. La organización, en ese punto, como en tantos otros, podía persuadir, pero no compelir; exigir, pero no imponer; condenar, pero no coaccionar. Aquí, como en otras áreas, el poder de decisión continuaba, en último análisis, en manos de los Estados miembros*[44].

¿Cuáles son las bases que la Carta ofrece para tratar con el problema colonial? Hay dos capítulos que tratan del tema, el XI y el XII. Éste crea el sistema de tutela que abarca los territorios que estaban bajo mandato de la Sociedad de Naciones, los que habían sido colonias de los Estados enemigos, y finalmente los que serían de forma voluntaria puestos bajo supervisión de la ONU. El sistema sería administrado por un Consejo que tendría, entre otras, la función de recibir informes de las potencias administradoras, hacer visitas periódicas a los territorios, etc. El capítulo XI, más general y que encuadra la tutela, se titulaba "Declaración sobre los territorios no autónomos" y, de manera general, incorporaba el compromiso de las potencias coloniales de aceptar como un "deber sagrado la obligación de promover al máximo posible [...] el bienestar de los habitantes de esos territorios" (art. 53). Para alcanzar ese objetivo, se seguía el compromiso de promover el autogobierno, contribuir al desarrollo de instituciones políticas libres y transmitir al secretario general informaciones sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios. El compromiso era general, no de mandato, (aunque más específico en el sistema de tutela), y fue ésta la base a partir de la cual se articulan los argumentos multilaterales a favor de la independencia. El núcleo del problema de la descolonización no está en los pocos territorios bajo mandato, sino en el vasto mundo del imperio francés y británico. Como recuerda Jacobson:

> *Contando las dependencias de Portugal y de España, el número de territorios con autogobierno fuera del sistema de tutela era más que ocho veces mayor, y ellos albergaban un número diez veces mayor de pueblos. Para éstos, con la excepción del sudoeste africano [...], el aparato de las Naciones Unidas era una estructura mucho más débil y menos sustancial, derivada del capítulo XI*[45].

Comencemos por estudiar el origen del argumento a favor de la descolonización, que, de manera indirecta y tímida, se diseña en San Francisco y gana su forma final, en 1960, al aprobarse, en la Asamblea, la "Declaración de concesión de autogobierno", la célebre Resolución 1514, de la XV Asamblea General. De hecho, la Carta no proclama el fin del colonialismo y, en realidad, no hay ningún

artículo que trate directamente con el problema. Sin embargo, al establecer, en los capítulos XI y XII, lo que deberían ser las responsabilidades de los que controlasen los territorios no autónomos y los que estaban bajo tutela, se abre el espacio ideológico para que se explore el camino de la autodeterminación como fundamento político y legal para la independencia. Vimos anteriormente sus términos generales, y vale subrayar las expresiones de los artículos 73 y 76, que se refieren al compromiso de promover el autogobierno, tomando en consideración las aspiraciones políticas de sus pueblos, y "auxiliarlos en el desarrollo progresivo de sus instituciones políticas libres, según las circunstancias específicas de cada territorio y de sus pueblos, en sus variados grados de adelantamiento". ¿Cuál era el desafío ideológico?

En primer lugar, ampliar la noción de autodeterminación de tal forma que sustentase las reivindicaciones de independencia. La tendencia de las potencias coloniales era limitar el concepto, restringiendo la noción de "autogobierno" de tal modo que sólo significase algún tipo de "democracia interna", como en el caso francés o portugués, en los que las colonias se volvían parte del Estado como provincias o territorios dependientes. Para Francia, como la colonia elegía miembros de la Asamblea Nacional, el tema del autogobierno estaba resuelto. En segundo lugar, se trataba de abrir el espacio multilateral más allá del universo de los territorios tutelados para incluir, sin excepciones y como responsabilidad internacional, las colonias en sus diversas formas. La Carta crea patrones para lidiar con los tutelados y habla de la posibilidad de independencia (art. 76, b), pero es vaga en relación a las colonias frente a la resistencia de Francia y Gran Bretaña, en los años cuarenta, en abandonar sus dominios[46]. Finalmente, se trataba de atribuir a la comunidad internacional, representada por la ONU, instrumentos que influenciasen el destino de las colonias. Por volver a los conceptos de Ruggie, la construcción de las bases de legitimidad del proceso de descolonización se iniciaría en el momento en el que ganase interés universal, constituyendo parte del espacio simbólico indivisible, que es la base para las acciones multilaterales.

Las potencialidades de abrir el espacio de la legitimidad derivaban, en el caso del sistema de tutela, como recuerda Inis Claude,

de que el sistema, aunque limitado, buscaba ideológicamente combatir dos "males" de la vida colonial. El primero es la disputa que las colonias inician y que históricamente estimularon conflictos y guerras, como en las teorías imperialistas, de corte leninista. Y, de otro lado, el objetivo es sacar las "buenas consecuencias" de la teoría de la carga del "hombre blanco", o sea, extraer de la capa ideológica del colonialismo sus consecuencias más radicales. Si hay que aproximar el mundo colonial del mundo "civilizado", hay que hacerlo por completo y, para eso, la independencia política es un paso necesario[47].

Otro elemento fundamental es la disposición de la Carta en materia de derechos humanos. Uno de los supuestos de la situación colonial es la diferencia entre quién domina y quién es dominado. El primero, por alguna razón, es superior al segundo y, por eso, el derecho de colonizar. Ahora bien, la Carta es explícita en la defensa de la universalidad de los derechos humanos y en la condena de la discriminación racial. Como indica Brad Roth, "[...] la guerra había sido entablada contra la ideología de la conquista y de la superioridad racial; era natural que el orden de posguerra, incorporado en la Carta de las Naciones Unidas, fuese expresamente basado 'en el respeto al principio de los derechos iguales y de la autodeterminación de los pueblos'" (arts. 1 (2) y 55)[48].

Para la lógica de la legitimidad multilateral, el desafío central sería admitir que se tratase, en el espacio internacional, de una situación que las potencias coloniales consideraban dentro de su jurisdicción doméstica. Que se incluyese, sin límites, la autodeterminación en la agenda. ¿Cómo sucede esto? Para entender los fundamentos políticos del proceso, deben considerarse tres factores simultáneos que se alimentan: el debilitamiento de la legitimidad política del colonialismo —que pierde su característica de parte de la ideología dominante, en la medida en que deja de contar con la unanimidad de las potencias hegemónicas (Estados Unidos, Unión Soviética y China criticaban, de diferentes maneras, el sistema)—; que la propia Gran Bretaña iniciara en la India la concesión de autonomía y el vigor del movimiento por la independencia en las colonias —con la organización de partidos y grupos que explícitamente la demandaban[49]—; y la posición tendencialmente minoritaria de las potencias coloniales en la Asamblea General, que pasó a

funcionar, sobre todo a partir de la mitad de los años cincuenta, con mayorías comandadas por las ex colonias. No es sólo que se forme una nueva mayoría, sino que se forme una "mayoría organizada", con la constitución del Movimiento de los No-Alineados (MNA). Por cierto, es sintomático que la expresión de la Declaración de 1960 tome sus términos justamente de la reunión de Bandung[50]. La legitimidad de la descolonización nace de la expansión de argumentos que estaban en la Carta y, de otro lado, de la imposición de los nuevos y numerosos miembros de la organización. A medida que el proceso de descolonización avanza, aumenta la presencia de las ex colonias y, en consecuencia, el aislamiento parlamentario de las potencias coloniales se acentúa. No es la ONU la que "produce" la descolonización, pero es un espacio vital para que las potencias se den cuenta de que la legitimidad de su posición es cada vez más frágil. En última instancia, el origen de la legitimidad anticolonial nace de procesos nacionales, si bien la ONU servirá para ratificarla y ampliarla.

Volviendo a la interpretación de la Resolución 1514, ¿cuál es su alcance? En otros términos, dadas las condiciones para una nueva situación de legitimidad, ¿qué comportamientos nuevos son introducidos y cuál es su fuerza? Vimos que, cuando los argumentos que redefinen patrones de legitimidad ganan espacio político, su "valor", en el sentido del grado de constreñimiento generado para los Estados, varía. De muy tenue, cuando el constreñimiento es vago, impreciso, mero anuncio de un comportamiento posible, hasta, en el extremo opuesto, cuando se convierte en norma, con la marca de una sanción posible (simbólica o material). En el proceso de descolonización, encontramos uno de los más perfectos ejemplos del segundo movimiento. Recordemos lo esencial de la Resolución 1514: la sujeción de pueblos a la dominación y explotación extranjera son contrarias a la Carta de las Naciones Unidas; todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación y, en virtud de ese derecho, están libres para determinar su *status* político y buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural; la falta de preparación política, económica, educativa o social no debe jamás servir de pretexto para postergar la independencia; todas las acciones armadas o medidas represivas dirigidas contra pueblos dependientes deben cesar para que ellos puedan ejercer pacífica y libremente el derecho

a la completa independencia, y que su integridad territorial sea respetada. Como señala Brad Roth, la resolución de la XV Asamblea significa, en realidad, un verdadero cambio en la manera de interpretar la Carta y más que eso, crea un derecho nuevo. ¿En qué sentido? Hasta entonces, las normas sobre autodeterminación se asemejaban a las normas sobre derechos humanos ya que dependían del juicio del Estado soberano para que fuesen interpretadas e implementadas. Al final, quien regulaba la "obligación" de desarrollar el autogobierno, como se indicaba en el artículo 73, era la potencia colonial. Las normas, en el entender de aquel autor, tenían naturaleza programática, no eran autoejecutables. No obstante, las resoluciones 1514 y 1541 "fueron al núcleo de la cuestión de la soberanía, juntándose al universo de los principios esenciales del sistema de igualdad soberana"[51]. En realidad, siguiendo la interpretación de Roth, "a pesar de que los poderes administradores continuasen afirmando el artículo 2 (7), la *opinio juris* dominante interpretó constructivamente la administración de los territorios como semejante a la ocupación beligerante y, por lo tanto, no 'esencialmente' contenida en la jurisdicción". Las resoluciones minaban cualquier legitimidad que las potencias coloniales aún pudiesen reivindicar y la consecuencia fue el diseño de sanciones, bien morales (en el caso de Portugal), bien materiales (en el caso de Rodesia) para los que se resistiesen[52].

Como sabemos, la trayectoria de la lucha anticolonial prosiguió y fueron tomadas nuevas decisiones. En los años setenta se aprueban resoluciones que insinúan que la lucha armada era una respuesta legítima a la resistencia a la independencia. Otra decisión sobresaliente fue la inclusión en el Protocolo I a la Convención de Ginebra, exactamente el que cubre conflictos internacionales, de la protección a los que combatían contra la dominación colonial, transformándolos, por lo tanto, en prisioneros de guerra, con las protecciones respectivas. El reconocimiento de los movimientos de liberación nacional como únicos representantes del pueblo por quien luchaban fue otro factor[53].

Es importante indicar que, después de la fase de la década de 1960, en la que alcanzan casi unanimidad, las resoluciones sobre el proceso de descolonización, sobre todo las que se refieren al reconocimiento de movimientos de liberación, son aprobadas contra el

voto occidental. Sin embargo, el movimiento tenía tal dinámica que, a pesar de que el ideal de la legitimidad es el de que se sustente en resoluciones consensuales, en este caso, la falta de consenso no afectó al proceso, en parte porque los movimientos que lo impulsan se dan en el terreno (y ahí, sobre todo en el caso de Portugal la lucha continuará para ser al final victoriosa a mediados de los años setenta).

En resumen, pueden extraerse unas cuantas conclusiones. La primera y más evidente es la de que la distribución de poder en la ONU afecta a los parámetros de la legitimidad. En el caso de la descolonización —y ya que estamos en una realidad parlamentaria—, son los nuevos números de Estados miembros, con las afinidades derivadas de la condición de ex colonias, los que mudan la realidad política al interior de la institución. Aún desde el ángulo de las realidades políticas, el hecho de que la Unión Soviética estuviese del lado de los que defendían la descolonización y de que Estados Unidos tuviese una posición dubitativa permitió que el proceso avanzase sin resistencia y que, incluso en el Consejo de Seguridad, fuesen aprobadas resoluciones condenatorias de los que resistían al movimiento. Sin embargo, hay dos elementos fundamentales. El primero es la manera como "juega" la mayoría con la maquinaria institucional y es capaz de crear un comité que da expresión a sus pleitos. No obstante, y más importante, la descolonización en la ONU es un proceso que, de un lado, acompaña lo que pasa en la realidad (los avances son simultáneos) y, de otro, tiene límites y perfiles definidos. Podría haber resistencias políticas, pero ninguna duda hasta dónde llegar y de qué tipo de legitimidad se requería. En cierto sentido, por eso, fue un ejemplo único. Si observamos procesos que podrían ser similares, como el de la recuperación de los territorios de Palestina, tomados por Israel, es evidente la fuerza de legitimidad del pleito, pero el proceso real es más complejo y la resistencia israelita tuvo, hasta ahora, el apoyo, directo o indirecto, de los estadounidenses.

La posibilidad de que pleitos legítimos prevalezcan no es determinada por la unanimidad o por la mayoría en la aprobación de una resolución. Depende de otras fuentes que estarían fuera de la ONU, tanto políticas (por ejemplo, la lucha nacional) como ideológicas

(la violación de derechos humanos como marca del colonialismo). Pero la base de la legitimidad fue fundamental en la descolonización, como lo es en cualquier movimiento multilateral.

2.3. DESARROLLO

Comparada con la descolonización, la cuestión del "desarrollo" en la ONU tiene alguna semejanza, ya que los números pasan a ser decisivos en la década de 1960 para articular tendencias, pero también nítidas diferencias. Entre éstas, la naturaleza del objetivo, que en la descolonización es claro y tiene un desenlace institucional: la independencia. Por su parte el desarrollo admite interpretaciones variadas y contradictorias, que se modifican y ganan en complejidad con el pasar del tiempo. La finalidad de quien lucha por la autonomía política es unívoca, lo que evidentemente no ocurre cuando se habla de metas de crecimiento y caminos para alcanzarlas. Ahí, impera la diversidad. Otra diferencia, importante para entender el proceso de composición de la legitimidad, deriva de que son muchos los foros que interfieren en el debate económico —Asamblea, Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), Conferencias Globales, etc.— y, de forma decisiva, además del cuerpo central de las agencias de la ONU, las instituciones de Bretton Woods. En la descolonización, el contrapunto a la Asamblea General eran las luchas nacionales, apoyadas en la fuerza que derivaba de uno de los aspectos centrales de la legitimidad contemporánea, que es la voluntad de la mayoría como base para la organización política. Los dos procesos, el multilateral y el nacional, se alimentaban y se reforzaban, lo que es obvio no ocurre en el plano de la economía internacional.

En las cuestiones de seguridad y de descolonización, prevalece de forma nítida lo internacional, aunque, sobre todo en el primer caso, los conflictos intraestatales ocupen, en tiempos recientes, parte importante de la agenda del Consejo. Pero, recordemos que, en la concepción original —y en varios casos hasta hoy— sería posible concebir conflictos en los que el ingrediente internacional prevaleciese de pleno. En el caso del desarrollo, las dimensiones de lo nacional y de lo internacional se cruzan y se completan por necesidad.

Las políticas internas (por ejemplo, cuál es el grado de planificación deseable o de libertad para emprender lo que se requiere en el mercado para que un país crezca) se complementan con las externas (cuál es el grado de abertura comercial ideal, cuál es la protección necesaria para proteger industrias para que se mantengan competitivas, etc.). Hay además aspectos sustantivos que condicionan el modelo de legitimidad para el desarrollo.

Es natural que la legitimidad que producen los órganos de la ONU sea siempre cuestionada, incompleta, exactamente porque la controversia es parte de la propia naturaleza de la vida económica. Las diferencias de perspectiva entre el camino socialista y el capitalista, entre los países en desarrollo y los desarrollados, lleva a que, para órganos como la Asamblea, donde prevalece la igualdad, sea imposible proponer apenas orientaciones generales y débiles sobre el comportamiento de los Estados, aunque, en algunos casos, hayan inspirado medidas prácticas e incluso obligaciones. Es sobresaliente la diferencia en relación a las agencias de Bretton Woods, que, con base en procesos de decisión ponderados por el aporte de las contribuciones financieras, disponen de instrumentos de presión para moldear el comportamiento de los Estados, como los préstamos condicionados para aliviar la crisis de la balanza de pagos, o la financiación de obras de infraestructura. La noción de "condicionalidad" no cabe en el vocabulario de la ONU y es central en el de Bretton Woods. Las potencias fortalecen las agencias multilaterales, como el Consejo de Seguridad y el FMI, cuando mantienen una razonable expectativa de que las controlarán.

Será ésta la razón por la que los compromisos de la Carta, en materia de desarrollo, son amplios y vagos. Estamos lejos de las prescripciones —relativamente— más incisivas y claras del área que se encuentran en los dispositivos sobre seguridad colectiva. En el artículo 1 (3), se establece el propósito de promover la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico y social. En el capítulo IX, artículo 55, con vistas a la creación de condiciones de estabilidad y bienestar, necesarias para las relaciones pacíficas y amigables entre las naciones, se indica que la ONU debe promover la mejoría de los patrones de vida, el pleno empleo y condiciones de progreso y desarrollo, además de la solución

de los problemas económicos y sociales, en la esfera internacional. En el artículo 56, todos los miembros se comprometen a actuar individualmente y en conjunto para, en cooperación con la organización, alcanzar los objetivos definidos en el artículo 55. Se crea, en el capítulo X, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) que se dedicará a elaborar recomendaciones y tomar iniciativas en esos temas.

A pesar de la formulación amplia, el desarrollo es otro de los puntos en los que la ONU va más allá de la Sociedad de Naciones, porque, en primer lugar, establece de forma clara la relación entre paz y desarrollo y, en segundo, porque, en vez de objetivos limitados, como en su artículo 33, ahora un órgano, el ECOSOC, es creado sobre todo para tratar de los temas de desarrollo económico y social. La cuestión era, de nuevo, cómo explorar el espacio abierto por la Carta y de qué manera concretar qué se formulaba como aspiración general. Más precisamente, la "legitimidad general", que aceptaba el desarrollo como un tema internacional, a debatirse en foro universal, debería ser continuada mediante la articulación de la "legitimidad específica", compuesta de decisiones que indicasen de que manera la cooperación internacional serviría al desarrollo de forma efectiva. Debe insistirse: es un espacio abierto e indefinido. En tesis, se podría llegar a acuerdos y normas o quedarse en la repetición de las aspiraciones. ¿Cuál fue el recorrido?

En el marco de la guerra fría, un primer hecho a destacarse son las diferencias de modelos de desarrollo. Cada bloque seguirá uno. En el caso de la seguridad, la disputa ideológica lleva a la parálisis del Consejo y a la concentración de la agenda en conflictos periféricos. En el caso del desarrollo, el panorama es más complejo. En el tránsito de los temas de alta política a los de las cuestiones prácticas de la economía, la lógica de la oferta multilateral es diferente. Es evidente que la guerra fría también modelará la evolución de los temas económicos, aunque hay espacios de libertad que se abren, entre otras razones porque, en este campo, emergen otros protagonistas. El primero de ellos, con un papel decisivo, es el propio Secretariado en la producción de ideas. Es evidente que, tanto en el caso de las operaciones de paz cuanto en la descolonización, la burocracia internacional también tiene influencia, y a veces, es significativa, especialmente la de su jefe, el secretario general. Fue así con

Hammarksjold en el Congo. En el caso del desarrollo, quienes más peso tienen son los "intelectuales" de la Secretaría como Prebisch[54], por ejemplo. El enfrentamiento ideológico tenía varias dimensiones y una de ellas se situaba en el ámbito del debate intelectual sobre las ventajas y desventajas de cada modelo. Pero había un campo exterior al enfrentamiento, que era el comercio. Más precisamente: el comercio no era importante en las relaciones entre los países desarrollados occidentales y los del campo soviético, pero constituía el fundamento de las relaciones "concretas" para el resto de la comunidad internacional. Ahí, se da el encuentro que estructura las actividades de la ONU en el campo económico y que dividirá a ricos y pobres. Y es sintomático que cualquier historia de la trayectoria de la organización en el campo económico subraye el papel de la CEPAL porque Prebisch, como otros funcionarios-intelectuales, son los que presentan, de forma "pura", el modelo ideal del encuentro entre ricos y pobres —la pureza teórica nunca es un componente de las resoluciones negociadas—.

¿Cuál era la concepción de desarrollo que prevalecía cuando se negocia la Carta? Las vigas ideológicas de la Carta, diseñadas sobre todo por los estadounidenses y británicos, son articuladas en contrapunto a lo que ocurre en el periodo de entreguerras, buscando corregir las insuficiencias de la Sociedad de Naciones e impedir los equívocos de gestión política que, al final, llevaron a la guerra. Esto que vale para la seguridad, vale también para la dimensión económica. El cierre de las economías y la guerra de aranceles serían los defectos a subsanar. Así, las causas fundamentales de los problemas económicos podrían ser erradicadas por la creación de una economía mundial basada en reglas multilaterales no discriminatorias para el comercio y los pagos. Esto facilitaría un alto grado de especialización, desencadenando las fuerzas que permitirían el desarrollo de los "países atrasados", con ventajas para el sistema en general[55].

Para llevar adelante esas ideas, hay, como vimos, una división de tareas. Las duras, que implican financiación para el desarrollo y equilibrio de tipos de cambio, quedan en los órganos controlados. Otras, indefinidas en el origen, son abiertas al debate igualitario. Para éstas, como señalan los hermanos Toye, los estadounidenses creían en el "multilateralismo procesal", de tal forma que las inclinaciones y preferencias de los Estados deberían ser discutidas,

negociadas y consensuadas para al final valer para la comunidad internacional. En el campo social y económico, no hay, por lo tanto, veto ni posiciones privilegiadas (como en Bretton Woods) porque, al final, la Carta no ofrece nada que pueda constreñir a los Estados en el área económica y social. Si la ONU no fuera el instrumento para imponer las ideas de los ricos, también estaría garantizado que no serviría para imponer las de los pobres. Se abría, así, la posibilidad de que el proyecto original, de corte ortodoxamente liberal, fuese cuestionado, modificado y cualificado[56]. De hecho, en los primeros años del debate económico en la ONU, el foco era demostrar que, en vista de la diferencia esencial entre países ricos y pobres en el sistema económico, debería haber, en las reglas sobre comercio y finanzas, dispositivos que reconociesen aquella diferencia y buscasen atenuarla.

En las constituciones originales del FMI, del Banco Mundial y del GATT, las reglas de no diferenciación fueron consagradas de forma clara. Es sintomático que los soviéticos —"diferentes" desde el ángulo de la organización económica y que con resistencias habían aceptado la creación del ECOSOC—, no entraron en las instituciones de Bretton Woods, lo que también lleva a que el debate sobre economía internacional se produzca sobre todo en el ámbito de las relaciones entre el mundo occidental desarrollado y el mundo en desarrollo, no-socialista o, por lo menos, no socialista de forma ortodoxa, ya que Yugoslavia desempeñó un papel importante en el debate y en la creación de la UNCTAD.

La noción de la diferencia aparece, antes de las formulaciones teóricas de Prebisch, en el discurso político y en las negociaciones de la Carta de La Habana. El nuevo protagonismo político es, por lo tanto, el mundo en desarrollo. Un ejemplo interesante de la percepción política de la diferencia aparece en el discurso del delegado colombiano Carlos Lleras Restrepo en la primera sesión del ECOSOC, construido sobre uno de los objetivos establecidos en la Carta, el del pleno empleo. En esencia, su argumento indica —aceptando la libertad de comercio— la necesidad de que los países en vías de desarrollo diversifiquen su producción para alcanzar el pleno empleo, pues, en caso contrario, algunas naciones quedarían confinadas a una o dos actividades productivas y mantener, en consecuencia, la

distancia de las desarrolladas. Esto lleva a que la libertad de comercio deba admitir excepciones, ya que la industrialización supuso la "ayuda" de una rígida política de protección; y termina con la observación de que:

> *[...] para Estados Unidos, el pleno empleo debe ser alcanzado por la expansión del comercio mundial dentro de un sistema de libertad económica. Para nosotros, las palabras "pleno empleo" poseen un significado especial y bien diferente. En realidad, ¿qué podría significar para nosotros que todos nuestros trabajadores estén empleados, si ellos trabajan en los sectores menos productivos de la vida económica, con salarios menores que los de otras naciones? ¿Y cómo podríamos asegurar la estabilidad en ese "pleno empleo", si estuviésemos limitados a la producción de una "commodity" que, como el café, está expuesta a fluctuaciones tan violentas de precios y de volumen de consumo en el mercado mundial?*[57].

El discurso de Lleras Restrepo establece, de manera muy clara, como se desarrolla y se da sentido más "concreto" a la noción general de legitimidad, definida en la Carta. Y el primer paso sería exactamente definir diferencias entre tipos de economía o de etapas de desarrollo. Por un lado, naciones industrializadas, por otro, productores de materias primas, y, a partir de ahí, buscar justificaciones sobre diferentes modos de política económica. Las ideas repercuten en los debates para el establecimiento de una organización para el comercio mundial, que llegó a ser negociada y plasmada en la Carta de La Habana, pero que al final no fue ratificada por los estadounidenses y no tuvo vigencia. Fue mantenido el GATT, acuerdo provisional de liberalización del comercio, basado en la cláusula de la nación más favorecida.

En los debates de la Carta de La Habana, las reivindicaciones diferenciadoras son presentadas y se expresan, sobre todo, en la ampliación, para los países en vías de desarrollo, de la libertad para usar instrumentos de protección como restricciones cuantitativas, aranceles diferenciados, preferencias regionales, además de limitar garantías para la inversión extranjera. Como señalaba un delegado de la India, "la protección debería ser vista no como una mera

concesión a la debilidad, sino como un instrumento legítimo de desarrollo". No es el caso de discutir el contenido de la Carta de La Habana y las controversias que generó. Puede reseñarse, no obstante, que sin que se formase un bloque negociador de los países en vías de desarrollo, fue posible aprobar algunas medidas que respondían a la visión de diferencia que entonces comenzaba a definirse y que se expresaba en esencia en la idea de restricciones cuantitativas y acuerdos de estabilización de precios de las *commodities*. Aunque nada de eso haya valido en la práctica, ya que la propuesta de creación de una Organización Internacional del Comercio nunca entró en vigor, ahí están las semillas de una nueva actitud en relación al modo de ver el comercio internacional[58]. Así, es posible decir que aquellas negociaciones establecen el núcleo conceptual del debate sobre el patrón de legitimidad en materia económica. Los países en desarrollo —que aún no habían ganado esa denominación— querían demostrar la diferencia del modo de su inserción en el sistema internacional y, así, ampliar el abanico de opciones de política económica, huyendo de lo estricto de la ortodoxia. O sea, más control y menos mercado o más corrección a los rumbos del mercado. La suposición era que, con los instrumentos adecuados, la industrialización, motor general del desarrollo, serviría para todos y todos alcanzarían niveles razonables de bienestar en un periodo de tiempo, si no previsible al menos pensable. No obstante, en los primeros años, el telón de fondo es de clara hegemonía de los principios liberales, combinado con la fragilidad negociadora del grupo de los países en desarrollo[59].

Desde la perspectiva de este grupo, por lo tanto, los desafíos eran dos. Uno conceptual: explicar, tan rigurosamente como fuera posible, la necesidad de políticas adecuadas a la diferencia; y, otro, político, crear las condiciones parlamentarias para que las deliberaciones económicas en la ONU incorporasen la dimensión del desarrollo. En consecuencia, era necesario mostrar de qué manera darle al desarrollo sentido de indivisibilidad y atender al primer requisito de la formulación de Ruggie. Así, destaca la importancia de la contribución de Prebisch que —presentara o no méritos intrínsecos como teoría económica—, atendía a una demanda intelectual y a una demanda en el campo de la legitimidad. No es el caso,

aquí, de resumir las doctrinas de la CEPAL, muy estudiadas y discutidas en la literatura económica[60]. El mérito político nace del intento de corregir intelectualmente —y con argumentos consistentes dentro del marco de la teoría económica clásica—, los supuestos liberales, basados en la idea de que el camino para el desarrollo universal sería la libertad de comercio, con la operación pura y simple de las ventajas comparativas. Al trabajar con la noción de deterioro de los términos de intercambio, la peculiaridad de la situación de los pobres estaría demostrada. Y, a partir de ahí, las propuestas políticas correctoras ganarían sustentación.

El argumento para transformar, con legitimidad, el desarrollo en un tema internacional pasa a tener así, además de la base moral y política —el progreso facilita la paz—, un segundo fundamento, de naturaleza más teórica. La primera parte sirve a todos, la segunda, a una porción de los países, los que están subdesarrollados e, indirectamente, también, a todos, ya que el crecimiento de la economía de los pobres significaría más comercio y más competición y, por lo tanto, un funcionamiento mejor de las ventajas comparativas. Así, se cumplía el requisito de la indivisibilidad ya que el argumento de los pobres sirve también a los ricos. Como es normal en argumentos de política económica, la controversia es natural y los ricos, liberales, van a defender lo contrario, o sea, lo que sirve a los pobres es más libertad.

A pesar de las discrepancias, el proyecto de cooperación económica tendrá el grado de legitimidad suficiente para generar instituciones y políticas. ¿Por qué sucede esto? El paso decisivo es la descolonización, que aumenta el número de los Estados a los que interesa criticar la ortodoxia. De esta forma, el segundo aspecto de la construcción de la legitimidad, el número, pesará más del lado de los países en vías de desarrollo.

Visto en su lógica interna, para que el proceso se profundizara y, por lo tanto, la posición de los países en desarrollo ganase más legitimidad, tendrían que ser cumplidas algunas condiciones, o por el lado de los números o por el lado de los argumentos. Lo ideal sería que se realizase la hipótesis de una convergencia universal, o sea, ricos y pobres estarían de acuerdo en la manera de organizar el sistema internacional para el desarrollo. Hay momentos

en los que se emiten señales de convergencia, como cuando Kennedy presenta la Década para el Desarrollo y se aceptó la posibilidad de "préstamos blandos" del Banco Mundial, el establecimiento del acuerdo del café, la introducción del Sistema de Preferencias Generales (SPG), la modificación del artículo IV del GATT, etc. La convergencia tiene una dimensión política y refleja el interés occidental de crear puentes hacia el mundo en desarrollo y contrabalancear la influencia soviética. Incluso cuando se alcanza una segunda fase en la definición de la legitimidad, o sea, cuando se diseñan instrumentos que la expresan en concreto, habría aún una tercera fase: la implementación, que no siempre corresponde a lo que se pretendía al principio (el SPG, la conquista más importante del G-77, ni era sistema, ni era general, dadas las excepciones y el control por los países que ofrecían las preferencias). Además, la meta del 0,7 por ciento de ayuda al desarrollo sólo sería cumplida por unos pocos países.

Hay otros dos aspectos a considerar. ¿Por qué no se produce, salvo retóricamente, la convergencia? ¿Por qué los argumentos nunca llegaron en efecto a ser universales? Hubo, siempre, en todas las instancias, una "reserva liberal", sobre todo por parte de Estados Unidos, la mayor economía del sistema internacional. Las iniciativas del G-77, incluso cuando fueron aprobadas, nunca reflejaron consensos reales y profundos. Hay, en los años setenta, con el surgimiento de la Organización de Países Exportadores del Petróleo (OPEP), un refuerzo del poder de negociación del G-77, pero que dura poco y al final debilita a los países más fuertes del mundo en desarrollo, a la vista de la crisis de la deuda. Las propuestas se radicalizan (soberanía sobre recursos naturales y derecho a la nacionalización según leyes nacionales, derecho de los países en vías de desarrollo al establecimiento de asociaciones de productores de *commodities*, indexación del comercio con vínculos entre precios de bienes primarios e industrializados, regulación internacional de las empresas transnacionales, etc.)[61]. Por otro lado, las propuestas incorporan tal vez dosis de falta de realismo, lo que las hacen una base muy pobre para el proceso de implementación, como fue el caso del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), del código de conducta para las transnacionales, o de la Carta de Derechos

y Deberes Económicos. Los argumentos, cuando ganan perfiles técnicos son en sí mismos controvertidos y de difícil implementación, como en el caso del fondo común para productos de base.

La conclusión melancólica de algunos analistas es que el esfuerzo de los países en desarrollo tuvo resultados modestísimos, casi irrelevantes si pensamos en los términos de las ambiciones iniciales, que incluían incluso algún control por la ONU de fondos para el desarrollo, para atenuar el predominio del Banco Mundial. Un delegado presente en la III UNCTAD resume el diagnóstico:

> *El mundo en desarrollo presionó para que la UNCTAD fuese instalada dentro del sistema de las Naciones Unidas, creyendo o esperando que su preponderancia numérica organizada en un sistema de bloque los capacitaría a ejercer una poderosa influencia en las políticas del mundo desarrollado. Sin embargo, en cuestiones de comercio y desarrollo, el simple peso numérico no consigue forzar a los países ricos a dividir lo que ellos ya garantizaron por sí mismos, o hacerlos cambiar un sistema que tanto les beneficia*[62].

O sea, por volver a los conceptos que estamos usando, buenos argumentos, amparados por mayorías, pueden crear fuentes de legitimidad, pero, aun así, son insuficientes para generar movimientos que afecten a la realidad. Y, la señal más clara de esto es el vaciado de la UNCTAD como foro de negociación, aunque no dejase de ser un punto de referencia intelectual, una especie de *think tank* para los países en desarrollo[63]. La reinvención de la UNCTAD fue en buena medida obra de Rubens Ricupero, su secretario general entre 1998 y 2004.

Finalmente, hay que señalar que parte de la fuerza de la legitimidad de las propuestas de los países en vías de desarrollo venía del hecho de que el modelo soviético tenía prestigio y fortalecía, en los países en desarrollo, la idea de que alguna forma de planificación central era esencial para el desarrollo. También, la CEPAL defenderá la idea de planificación, aunque no de tipo centralizado, como el soviético. Entre los países en desarrollo, era aceptada la noción de que, para no generar desigualdades, el mercado debería ser controlado. Ahora bien, es fácil imaginar de qué manera sucedió la

conversión al plano internacional de lo que es legítimo internamente. Lo esencial de los proyectos del G-77 está sustentado en la idea de que es necesario controlar, de alguna manera, el mercado internacional para que facilite el proceso de desarrollo de los pobres. Ideas como la creación de fondos para estabilizar el precio de las materias primas o la quiebra de la reciprocidad en el GATT, expresan la aceptación de las diferencias entre ricos y pobres y la necesidad de que el mercado sea corregido en beneficio de los que tienen menos. Es exactamente ese soporte interno de generación de la legitimidad externa el que, entre otros factores, cambia en profundidad el panorama, a partir de los años ochenta.

Para esquematizar lo que ocurre de ahí en adelante, deben ser considerados tres factores: a) las crisis de los años ochenta debilitan la posición del G-77, ya que algunos de los países líderes pasan a ser dominados por problemas financieros de corto plazo, y los intentos de multilateralizarlos, como el tratamiento de la deuda por la ONU, no prosperan; b) la profundización de las diferencias entre los países en desarrollo a la vista de que algunos miembros del G-77 pasan a tener números y desempeños de países desarrollados, sobre todo los asiáticos; c) el predominio de liderazgos conservadores, en especial Thachter y Reagan, en el mundo desarrollado, muy liberal, que pasa a influir, sobre todo a través de las políticas de ajuste del FMI, en la propia naturaleza de las políticas públicas en el mundo en desarrollo (las condicionalidades de los préstamos del FMI y del Banco Mundial van siempre en la dirección liberal). Se diseña lo que, para algunos, es una "contrarrevolución conservadora" y una de sus características centrales es desplazar la responsabilidad por el desarrollo hacia las opciones nacionales de política. En sus diversas expresiones, resumidas en el Consenso de Washington, la idea central es que, si se toman las decisiones correctas, de apertura comercial, control de las cuentas públicas, etc., los pobres encontrarán el camino del crecimiento, volviendo, en una versión renovada, a las ideas rostowianas de modernización, con una diferencia. Antes, el progreso estaba unido a los movimientos de acumulación de capital, ahora, a soluciones que consagrasen institucionalmente el vigor de las fuerzas de mercado.

En realidad, el tema del desarrollo continúa en la agenda, en otros términos. Las negociaciones duras sobre comercio se concentran

en las rondas del GATT y ahora en la OMC. Es sintomático, sin embargo, que la Ronda de Doha preste tributo al discurso de la ONU, aunque hasta hoy sea más simbólico que efectivo, al denominarse Ronda del Desarrollo. El Banco Mundial se reorienta hacia los temas de reducción de la pobreza de manera más nítida. Tal vez, el "gran servicio" que la ONU presta, especialmente a través de las Conferencias Globales, del *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD (que comienza a publicarse en 1990), es evitar que los temas de desigualdad y del desarrollo perdieran su dimensión global. En dos sentidos. En primer lugar, al garantizar que el hecho de la diferencia entre ricos y pobres esté presente en las conferencias globales (y hasta en el Foro de Davos) y modele algunas de sus decisiones, como, por ejemplo, el principio de la responsabilidad común y diferenciada en los temas de medio ambiente, o las propuestas para el aumento de la ayuda al desarrollo en la conferencia de Estocolmo sobre desarrollo social. En segundo lugar, al focalizar el problema de cómo proporcionar medios para realizar en concreto lo que se decide en las conferencias globales.

Es la Conferencia Internacional sobre Financiación de Desarrollo, realizada en Monterrey (México), en 2002, la que cierra el proceso al discutir cómo obtener recursos para financiar los programas articulados a lo largo de los años noventa. Si la comparamos con las reuniones de los años setenta, queda claro cuánto se transformó el patrón de legitimidad. La responsabilidad por el desarrollo ya no se determina por el modo de inserción en el sistema capitalista, sino por la concentración en las políticas nacionales. Las diferencias entre los países en desarrollo se multiplican (los más "liberales" contra los que aún quieren preservar esquemas preferenciales, los muy endeudados que necesitan arreglos especiales y los acreedores, que pueden perder con tales arreglos, etcétera).

Si hacemos el balance de Monterrey y de las acciones de la ONU en los últimos años —en la medida que la creación intelectual se debilita—, hay dos caminos que se abren. El primero es el de establecer objetivos que serían, al mismo tiempo, movilizadores y organizadores, al estimular, a la manera de las Décadas de Desarrollo, pero ahora con un foco más preciso que los países alcancen, en plazos determinados, metas de progreso económico y social. En

cuanto al segundo, sería posible decir que las ideologías de legitimación ceden lugar a las *best practices*. Si no existe una concepción general para resolver los dilemas del desarrollo, hay, en contrapartida, una clara conciencia de los "problemas de la pobreza". Si no existen recetas perfectas y fórmulas generales, sí existen experiencias exitosas que muestran, de manera concreta, cómo resolver problemas específicos, sea el microcrédito para la falta de trabajo, sean las formas solidarias de transferencias de recursos para aliviar la pobreza absoluta, etc. La ONU pasa a compendiar y a estimular tales iniciativas, muchas veces movilizando recursos de fundaciones privadas.

En el marco de la ampliación de la temática, las conferencias globales fueron decisivas y unieron lo económico a lo social de una forma sólida.

¿Cuáles son las expresiones de las nuevas realidades? La primera que llama la atención es, si comparamos la modestia de los objetivos de los años cincuenta y el rasgo controvertido de los encuentros en los años sesenta y setenta, la diversidad de temas cubiertos por las resoluciones y la variedad de actores que merecen acciones específicas, como los países de menor desarrollo relativo, los que no tienen acceso al mar, los que son islas, etc. Es posible que las dos diversidades, que reflejan en efecto la realidad del mundo en desarrollo, tengan, como consecuencia inevitable, la disolución de uno de los elementos fundamentales de la legitimidad, que era la concentración precisa de las demandas. El otro dato significativo es el hecho de que, con pocas excepciones, como la resolución sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, la casi totalidad de las decisiones sea tomada por consenso (sin voto, en la jerga de la ONU) lo que, en tesis, podría reforzar la legitimidad, pero tiende a significar la disolución de la demanda.

¿Esto es poco o es mucho para una institución que tiene una burocracia amplia y la intención/pretensión de ser el "parlamento del mundo"? Es importante precisar la indagación. ¿Poco o mucho en relación a qué?, ¿con qué parámetro? En un extremo, ¿el de ser un foro efectivo de negociaciones o que, por lo menos, influyera decisivamente en los foros donde las negociaciones se producen? En el otro, ¿ser una caja de resonancia, en la que las ideas sean

intercambiadas, las percepciones contrapuestas asimiladas, y, con esto, se produjesen elementos para una visión de las posibilidades de avances conceptuales? En realidad, si lo "mucho" es la primera hipótesis, la ONU estaría cerca de lo "poco". Intentó la primera con la Carta de La Habana y con las primeras reuniones de la UNCTAD. Consiguió poco. Así, lo que puede hacer es hacer bien el segundo papel. Pero ¿por qué la limitación? Una respuesta posible es que la legitimidad tenue que la ONU ofrece a las reivindicaciones deriva del propio hecho de que es un actor "menor" en el sistema económico internacional. Como lo que está en juego son orientaciones que pueden ser voluntariamente seguidas, los consensos reales pueden ser frágiles, sin compromisos efectivos delante de las diferencias de posiciones de los Estados miembros. Se crea un círculo vicioso porque no influye en las decisiones, el resultado de las deliberaciones es vago; porque es vago, no influye en los procesos reales. De ahí deriva la condición de actor menor delante de la OMC, del Banco Mundial, del FMI. Faltan competencias para negociar temas de comercio, faltan recursos para financiar asistencia técnica, falta prestigio para influir en las decisiones de Bretton Woods.

Es interesante comparar los temas de comercio con los de medio ambiente. En realidad, si el comercio era central para el desarrollo —y aún lo es—, ahora hay otras cuestiones que condicionan también decisivamente el sentido del progreso y, en esas áreas, la ONU tiene espacio propio. Así, la organización pasa a actuar, y ahí de manera decisiva, en el área de los nuevos temas vinculados al desarrollo, como el medio ambiente. La ausencia de competidores institucionales, la necesidad de que las soluciones sean universales, la urgencia para que sean tomadas medidas prácticas y tengan un marco jurídico, son algunos factores que llevan a que, en la temática del medio ambiente, el foco central de la legitimidad sea la ONU. Si observamos la trayectoria del debate sobre economía, una de las conclusiones generales es que la legitimidad no depende, por lo tanto, de números.

O mejor, cuando depende de números, los riesgos de disolución quedan claros. En los temas de descolonización los números estaban apoyados en un proceso real que transformaba aspiraciones en derecho. En los temas económicos, nada de eso sucede. La

división de la realidad, entre ricos y pobres, ahora aún más diversa, es el dato que muestra la fragilidad de los consensos alcanzados en la Asamblea y en el ECOSOC. No quiere decir que el proceso haya sido vacío en absoluto. Sabemos cuánto ha contribuido en el área de la asistencia al desarrollo y, como vimos, en áreas específicas del comercio, cuando el movimiento en la ONU puede inlfuir en las decisiones de los órganos "duros". El elemento de debate y abertura conceptual también fue importante. Y, ahí, la contribución fundamental, que es la de crear un espacio en el que la "creación" de nuevos caminos, de forma amplia, es posible. Ese espacio no se perdió. Lo que falta es reencontrar nuevas maneras de utilizarlo, en un mundo en el que la carencia de ideas globales, consensuadas y efectivas, sobre la globalización es un dato inquietante.

3. CONCLUSIONES

El conjunto de esas observaciones abre camino para el ejercicio de determinar el peso de las Naciones en el sistema internacional. Hay muchas maneras de evaluar la ONU, sin embargo, la más importante es saber cómo impacta en la realidad, cómo sirve a las sociedades de los Estados que la constituyen, examinando de qué manera sus servicios son efectivos. La respuesta no es fácil, ya que una de las características esenciales del multilateralismo de la ONU es la variedad de maneras en las que se decide y se repercute en la realidad.

Es relativamente fácil medir la relación entre evolución de la legitimidad, acciones de las Naciones Unidas, y efectos sobre la realidad, cuando se trata de operaciones de paz. En primer lugar, porque la presencia multilateral es concreta y el objetivo es alterar, eliminando, una situación de conflicto. Como vimos, el debate se centra en los criterios que presiden la elección de conflictos donde habrá intervención y en la cantidad de medios que serán empleados en la operación. Es evidente que la ONU falló en Ruanda y tuvo éxito en Namibia. Conocemos el desastre de Srebenica y la conducción segura de la independencia de Timor. El problema, como vimos, es saber el porqué del fracaso y del éxito. ¿Qué significa exactamente Naciones Unidas en cada uno de esos episodios?, ¿de qué estamos

hablando en realidad?, ¿de la falta de interés político de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que bloquea el envío de más tropas a Ruanda y se contiene ante las violaciones de derechos humanos en Bosnia? Si eso es verdad, lo que caracterizaría el fracaso es el débil compromiso con los objetivos del multilateralismo, tejido casi siempre a partir de intereses estratégicos. Lo opuesto valdría para los éxitos. La conclusión es desplazar el análisis de la regla al interés. Aun así, el análisis quedaría incompleto porque, en los casos mencionados, la evaluación del comportamiento de las potencias toma, como parámetro, el compromiso. La ONU, como generadora de legitimidad, como señaladora de lo que es la intención de la comunidad internacional, no desaparece, por lo tanto, frente a la debilidad del compromiso. Simplemente lo revela.

Cuando pasamos a otros campos, la relación legitimidad-acción-realidad puede ser más tenue. En algunos casos, como en las áreas técnicas, la medida aún es clara. Se puede atribuir al trabajo de la OMS la erradicación de la fiebre amarilla o de la varicela; se pueden medir los efectos que la creación de un fondo para el combate del sida tendrá sobre la disminución de la enfermedad o de qué manera los esfuerzos de UNICEF repercuten en la disminución de dolencias infantiles, etc. Sin embargo, si pasamos al mundo de las propuestas sobre los modos de comportamiento de los Estados y de las sociedades, la relación es más tenue o, mejor, más difícil de ser evaluada. En el caso del medio ambiente, es evidente que la ONU sirve como catalizador de anhelos y preocupaciones que son articulados por los Estados y los movimientos sociales, pero, como foro de negociación de intereses y producción de normas, parece quedarse por debajo de lo que estaba en el origen del proceso. Aun aquí, la referencia de legitimidad está presente. De hecho, está reconocido que no habría otro foro adecuado para articular intereses que son esencialmente globales y que deben sustentarse en la legitimidad global, aunque la transformación en normas de conducta obedezca a acuerdos complejos.

Cuando señalamos progresos sobre derechos humanos en las actividades de la ONU, las preguntas son: ¿los progresos reflejan lo que ya sucede en los procesos nacionales y la actividad multilateral es simplemente ratificadora o representa el establecimiento de

algo nuevo en el espacio de la política de las disputas internacionales?, ¿a través de qué caminos llega a la realidad lo que se decide en el universo multilateral? Observamos que la acción multilateral nunca será meramente ratificadora. La aceptación de una resolución producirá efectos políticos, aunque modestos. Las convenciones sobre derechos humanos pasaron a ser usadas en los contextos nacionales como un instrumento más de transformación, un elemento más en la lucha política. Incluso siendo tenue, la legitimidad es una fuente de poder, que puede pasar del ámbito multilateral al estatal, donde al final se darían las transformaciones. El caso de la descolonización es tal vez el ejemplo más acabado del progreso. La lucha anticolonial no nace en las Naciones Unidas. Sin la legitimación que la organización ofrecía, el proceso habría sido más conflictivo y lento.

En los procesos que examinamos, se vio que es necesario comenzar por las demandas de los Estados para entender la manera en que la ONU actúa. Pueden ser del origen más variado, si bien, cuando son proyectados en el mundo multilateral, adquieren una característica común para que tengan legitimidad, al sustentar su ideología en valores universales. Incluso cuando sirven a un interés específico, por ejemplo el de una superpotencia, las demandas cambian de naturaleza al ser filtradas por la vía multilateral. Se extienden más allá del límite nacional, pasando a ser, en tesis, expresadas en lenguaje del interés de la comunidad internacional. De ahí, las ventajas para el orden mundial que aporta el multilateralismo. Los Estados continuarán siendo generadores de legitimidad en el sistema internacional y, aunque se observe hoy, en varias áreas, bajos grados de consenso, la ONU, como tal, aún es referencia necesaria para generar ganancias de estabilidad y orden en el sistema internacional. Existe una oferta multilateral bien delineada, fundada en la legitimidad, y que se desprendió de los Estados que la produjeron. Y el núcleo de la oferta es la superposición de reglas y la negociación como instrumento privilegiado de la construcción del orden internacional.

De muchas maneras, la naturaleza de la oferta se convirtió en parte de la vida internacional. No eliminó las manifestaciones de poder, pero mostró que hay alternativas para organizar el sistema internacional. En ese sentido, las Naciones Unidas ocupan un lugar

único, como una especie de macro régimen, que se vuelve referencia de la legalidad para temas específicos. Es evidente que ahí se plantea un problema. Aunque las instituciones multilaterales alternativas, formales o informales, como el Nuclear Supplier's Group o el G-8, puedan reforzar la acción regional en el área de seguridad, o la OCDE, en el área de la economía, es difícil concebir, en las condiciones actuales, foros que presenten las ventajas de legitimación universal que la ONU ofrece. Las señales exteriores de prestigio de las Naciones Unidas son claras, cuando los jefes de Estado comparecen, en números significativos, a la Asamblea General o cuando se agudizan las disputas por los puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad. Hoy, la ONU, en crisis o no, continuará como fuente decisiva de legitimidad. Sus debilidades no pueden, sin embargo, ser camufladas. Y sabemos que la legitimidad no existe en el vacío. Necesita ser practicada, mostrar que sustenta prácticas eficaces, que sirven a los Estados, pobres y ricos. No le faltan desafíos en ese campo.

Vimos que la legitimidad evolucionó con constancia y que es necesario considerarla, sobre todo cuando pasa del plano general al de la aplicación, más próxima de la política que de la norma. En teoría, la legitimidad funcionará, interna o internacionalmente, como un mecanismo de inducción al cumplimiento de las reglas, sea la forma que tengan (normas o resoluciones). Como las reglas son imprecisas e interpretadas de acuerdo con coyunturas políticas, es necesario mirar hacia estas para entender de qué manera serán aplicadas. Está claro que esto no significa arbitrio absoluto. Interpretaciones unilaterales de la norma tienen un precio político. En contrapartida, interpretaciones creativas pueden significar ganancias políticas. Sabemos incluso que la "mejor" legitimidad, sustentada por reglas claras y consensos explícitos, no tiene la garantía de que prevalecerá políticamente. Entre el espacio de proposición, el de negociación y el de aplicación, los caminos no siempre son claros y continuos.

Quedó patente que, en el ámbito de la ONU, las lógicas de legitimación varían en función de los temas. El interés de los dueños del poder es esencial pero, desde el momento que aceptan la legitimidad procesal, o sea, el debate en un foro en el que prevalece la

igualdad jurídica, es posible crear contrapuntos al ejercicio del poder y a la producción de la legitimidad a partir del binomio argumento-números. Es obvio, como vimos en el caso de los temas económicos, que las ganancias de números pueden diluirse por los consensos frágiles o perder en eficiencia. La legitimidad no fluctúa en el espacio y necesita de anclajes, de opinión pública y de amparo político. Para las potencias medias, con fuerte tradición de respeto al multilateralismo, como Brasil, la ONU ofrece un amplio espacio para ganancias políticas. No son fáciles ni obvias y calibrar proyecciones de interés puede ser un juego sutil entre la voluntad de cambio, que aprovecha el lado utópico que todo foro multilateral contiene, y el realismo necesario para avanzar propuestas que puedan tener algún impacto sobre la realidad. Saber qué intereses multilateralizar es fundamental. Es el comienzo de un proceso. Entre proponer y negociar, existen varios niveles de encuentros políticos.

TABLA 1

GENERACIONES DE OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

TIPOS Y OBJETIVOS	MÉTODOS	OPERACIONES
Misiones de observación Determinar si las partes están respetando el alto el fuego u otros acuerdos de paz.	Las tropas, por regla general batallones, son situados entre las partes en conflicto y tratan de mantenerlas apartadas, haciendo que cumplan los acuerdos de paz, por medio de patrullas, barreras (*checkpoints*), inspecciones, presencia ostensiva de las fuerzas de la ONU, etc.	UNTSO (Palestina-1948), UNMOGIP (Cachemira-1949), UNOGIL (Líbano-junio-diciembre de 1958), UNYOM (Yemen, 1963-1964), DOMREP (República Dominicana-1965-1966), UNIPOM (India-Pakistán, 1965-1966), UNIIMOG (Irán-Irak, 1988-1991), UNGOMAP (Afganistán/ Pakistán, 1988-1990), UNAVEM I (Angola, 1989-1991), ONUCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 1989-1990), UNAVEM II (Angola, 1991-1995), MINURSO (Sahara Occidental, 1991), UNAMIC (Camboya, 1991-1992), UNOMIG (Georgia/ Abjacia, 1993), UNOMUR (Uganda- Ruanda, 1993-1994), UNOMIL (Liberia,1993-1997), ONUSAL (El Salvador, 1991-1995), UNASOG (Chad), UNMOT (Taziquistán, 1994), UNMOP (Prevlaka/Croacia, 1996) MINUGUA (Guatemala,

TABLA 1

GENERACIONES DE OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU (CONT.)

TIPOS Y OBJETIVOS	MÉTODOS	OPERACIONES
		enero-mayo de 1997), MONUA (Angola, 1997-1999), MONUC (R.D. Congo, 1999).
Fuerzas de interposición Para prevenir o forzar el fin de conflictos.		UNEF I (Egipto, 1956-1967), UNFICYP (Chipre, 1964), UNEF II (Egipto, 1973-1979), UNDOF (Siria, 1974), UNIFIL (Líbano, 1978), UNIKOM (Irak/Kuwait, 1991-2003), UNPREDEP (Macedonia,1995-1999), UNMEE (Etiopía / Eritrea, 2000).
Operaciones multidimensionales Para supervisar o asistir a la implementación de un acuerdo complejo de paz (que puede implicar desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, asistencia humanitaria, supervisión de elecciones, promoción de derechos humanos, policía civil, desactivación de minas, etc.). Protección de poblaciones vulnerables.	Además de las funciones anteriores: - Protección de áreas determinadas y de la población civil, almacenaje y destrucción de armas, escolta y protección de funcionarios implicados en el proceso de paz, supervisión de fuerzas militares y policiales, creación de condiciones de seguridad, etc. - Ayuda humanitaria, habilitación de vías de comunicación, planes de evacuación para personas vulnerables, seguridad de territorios.	ONUC (D.R. Congo, 1999), UNTAG (Namibia, 1989-1990), UNPROFOR (Bosnia, Croacia, 1992-1995), UNTAC (Camboya, 1992-1993), UNOSOM I (Somalia,1992-1993), UNOSOM II (Somalia, 1993-1995), ONU MOZ (Mozambique, 1992-1994), UNMIH (Haití, 1993-1996), UNAMIR (Ruanda,1993-1996), UNAVEM III (Angola, 1995-1997), UNMIBH (Bosnia, 1995-2003), UNSMIH/UNTMIH/MIPONUH/ MINUSTAH (Haití,1995), MINURCA (República Centroafricana, 1998-2002), UNCPSG (Eslavonia Occidental, 1998-1998), UNAMSIL (Sierra Leona, 1999), UNAMA (Afganistán, 2002), UNMISET (Timor Oriental, 2002-2005).
Administración de transición Gobierno de un territorio durante la transición hacia la independencia y el auto-gobierno.	Misiones amplias que cubren todos los aspectos de la vida social, de la garantía de seguridad a la educación y salud. La misión está compuesta por fuerzas policiales y militares, además de funcionarios civiles con varias capacidades.	UNTEA (Papúa Oriental, 1962-1963), UNTAES (Eslavonia Occidental, 1996-1998), UNMIK (Kosovo,1999), UNTAET (Timor Oriental, 1999-2002).

FUENTE: SEGÚN EL CUADRO DE WALTER DORN EN "CANADIAN PEACEKEEPING: PROUD TRADITION, STRONG FUTURE?", *CANADIAN FOREIGN POLICY*, VOL. 12, Nº 2, OTOÑO DE 2005. EN LA PÁGINA DEL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU (DPKO), HTTP://WWW.UN.ORG/EN/PEACEKEEPING/DPKO.SHTML HAY UNA LISTA COMPLETA DE LAS OPERACIONES QUE SE REALIZAN ACTUALMENTE. CUANDO EN LA TABLA NO HAY FECHA DE FIN DE MISIÓN, SIGNIFICA QUE CONTINÚA COMO ES EL CASO DE LA UNTSO Y OTRAS.

NOTAS

1. La hegemonía está lejos de ser absoluta, bastando recordar a Raymond Aron y Norberto Bobbio en el mundo latino.
2. Barnett y Finnemore describen así esa variante, que llaman de institucionalistas neoliberales: "[...] como realistas, ellos toman la anarquía como punto de partida: sin embargo, la problemática no es la supervivencia, sino la burla endémica. Las organizaciones internacionales como la ONU son creadas por los estados para tratar de los costes de las transacciones y de las informaciones incompletas, así como de otros "fallos" del mercado. Por medio de la manipulación de la información, de la creación de transparencia y de la exposición de la no-observancia y de la imposición de sanciones, las organizaciones tales como las Naciones Unidas pueden contribuir a la aplicación de los acuerdos internacionales que los Estados formularán en beneficio propio. Es importante darse cuenta que las organizaciones internacionales, desde ese punto de vista, son endógenas, y no epifenómicas. [...] porque, sin algún tipo de papel independiente, las organizaciones internacionales no podrían ayudar a los Estados a alcanzar sus objetivos [...]". Barnett, Finnemore, "Political Approaches", en Weiss, Daws, *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 45.
3. Weiss, *et al. Handbook*, *op. cit.*, p. 48. La visión, hoy clásica, de la idea de la comunidad internacional como una "sociedad" está en Bull, "Anarchy and Society", en Butterfield, Wight, *Diplomatic Investigations*, Londres: Allen&Unwin, 1966, pp. 35-51.
4. Ruggie, *Multilateralism Matters*, *op. cit.*, p. 11.
5. Un ejemplo: el Estado que "contamina" es el mismo que tendrá que negociar las reglas que atenuarían la contaminación y las implementará. En el proceso, el mismo Estado será reo de contaminación, acusará a otros de mayor contaminación, será juez colectivo de lo que es el punto de equilibrio de los intereses colectivos y tratará de implementarlos, casi siempre voluntariamente.
6. La ganancia que se obtiene al multilateralizar el interés, sobre todo en casos como el de los cambios climáticos o el desarme, rara vez es inmediata. En compensación, los costes de la multilateralización aparecen de inmediato. Es lo que ocurre en el caso de las reglas para la limitación de los gases que causan la elevación de la temperatura en el mundo.
7. Hurrell, *On Global Order*, *op. cit.*, p. 60.
8. Una tipología de las organizaciones multilaterales en Jacobson, *Networks of Interdependence: international organizations and the global political system*, Nueva York: Knofp, 1979, p. 13.
9. En los primeros años, hasta mediados de la década de 1950, la admisión en la ONU tenía un componente político, unido a la guerra fría. España y Portugal, en principio por la neutralidad en la II Guerra Mundial, y después impedidos por la Unión Soviética, sólo fueron admitidos en 1955. La última disputa fue en torno a China, admitida en 1972. Hoy la admisión dejó de tener el carácter politizado y se universalizó, identificándose con la propia condición de soberanía. Taiwán es la excepción, pues está fuera y no hay posibilidad de que sea admitido, a la vista de la resistencia de China.
10. En algunos organismos, sin la vocación universal de la ONU, el cálculo se hace explícito. Un ejemplo es la entrada como miembro de la OCDE, que impone limitaciones, como la adopción de determinadas disciplinas económicas.
11. Álvarez, "Legal Perspectives", en *Handbook*, *op. cit.*, p. 61.
12. Mattern, "Why 'soft power' isn't so soft: Representational force and attraction in world politics", *Power in World Politics*, *op. cit.*, pp. 98-120.

13. La historia está citada en Powers, "The Envoy", *New Yorker*, 7 de enero de 2008.
14. Coicaud; Heiskanen (eds.) *The Legitimacy of International Organizations*, Tokio: United Nations University Press, 2001.
15. Para una crítica de la reducción de la legitimidad a la dimensión intergubernamental: Buchanan, Keohane, "The Legitimacy of Global Governance Institutions", *Ethics & International Affairs*, vol. 20, nº 4, 2006, pp. 405-437.
16. Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York: W.W. Norton, 2008, p. 247.
17. Hurrell, "Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?", *Review of International Studies*, 2005, 31, p. 16.
18. Ídem, ibídem.
19. El artículo 1, párrafo 1, de la Carta, define, como primeros objetivos de la ONU, el de mantener la paz y la seguridad y, para tal propósito, tomar las medidas colectivas efectivas para la prevención y remoción de las amenazas a la paz, etc. El alcance del sistema de seguridad colectivo definiría la propia naturaleza del orden internacional en la medida en que bloquease, con reglas y prácticas consensuales, la expansión de los conflictos. Para una interesante visión del problema y del contraste entre tipos de orden: Frederking, *The United States and the Security Council: Collective security since de the cold war*, Londres: Routledge, 2007, p. 14.
20. Existe otra excepción, prevista en el artículo 53, que trata de la posibilidad de que las organizaciones regionales actúen bajo autorización del Consejo para *enforcement actions* que, mientras tanto, dispensarían tal autorización cuando tomasen medidas contra los "Estados enemigos". Esta parte del artículo hasta hoy no fue revocada.
21. De nacionalidad egipcia, fue secretario general de la ONU entre 1992 y 1996.
22. De nacionalidad ghanesa, fue secretario general de la ONU entre 1997 y 2006.
23. Urqhart, *Ralph Bunche*, *An American Odyssey*, Nueva York: Norton, p. 264.
24. Hay diversas formas de "delegación de competencia", sea para secretario general, sea para Estados miembros, sea para organizaciones regionales. Para analizar sus fundamentos jurídicos, véase Sarooshi, *The United Nations and the Development of International Security: the delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
25. El concepto de intervención humanitaria es claro: "La intervención humanitaria [...] es definida como el uso de la fuerza 'más allá de las fronteras nacionales' por parte de un Estado (o grupo de Estados), con el fin de evitar o poner fin a violaciones generalizadas o graves de los derechos fundamentales de los individuos que no sean sus propios ciudadanos, sin el permiso del Gobierno del Estado en cuyo territorio ocurre la aplicación de la fuerza", Farer, "Humanitarian Intervention before and after 9/11", en Holgrefe, Keohane, *Humanitarian Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 55.
26. La más completa argumentación en ese sentido se encuentra en *The Responsability to Protect, Research, Bibliography, Background*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
27. El Consejo de Seguridad aprobó resoluciones sobre la ruptura de la paz en apenas cuatro ocasiones: Corea (1950), Malvinas (1982), Iran-Irak (1987) y guerra del Golfo (1990). Tarisse, *op. cit.*, p. 55.
28. Nacional de Myanmar, fue secretario general de la ONU entre 1961 y 1971.
29. Wallensteen, Johansson, "Security Council Decisions in Perspective", en David Malone, *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder: Lynne Rienner, 2004.
30. Es interesante comparar, hoy, las ideas de dos embajadores estadounidenses en la ONU, Daniel Moynihan y John Bolton. Para el primero, por más contundentes que sean las críticas al comportamiento de los países del Tercer Mundo, la ONU aún es un escenario válido para la batalla de ideas e ideales, en cuanto,

para el segundo, la ONU o sirve a los intereses Estados Unidos, o no sirve como institución.

31. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, p. 11. Para un análisis de los orígenes de las misiones de *peace building*, véase Paris, *At War's End: Building peace after civil conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 18.
32. Wheeler, *Saving Strangers, Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
33. En el "Informe Brahimi", de 2001, se dice: "El Panel está de acuerdo en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza apenas en defensa propia deben continuar siendo los principios pétreos del mantenimiento de la paz".
34. Burgerman, *Moral Victories: how activists provoke multilateral action*, Ithaca: Cornell University Press, 2001.
35. Fonseca, "Releyendo un concepto de Jaguaribe: la permisibilidad en el sistema internacional", en Venâncio Filho; Klabin; Barreto (orgs.), *Estudos em Homenagem a Hélio Jaguaribe*, Río de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 93.
36. Malone, *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 91.
37. Es verdad que uno de los primeros estímulos para la elevación política del tema vino exactamente de Estados Unidos en el Gobierno Carter. Pero son conocidas las contradicciones entre discurso y práctica, con el apoyo a regímenes autoritarios, y la falta de continuidad de aquella política, después de que Reagan llegó al poder.
38. El capítulo sobre la responsabilidad de proteger dice: "138. La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, también es responsable por el uso de medios apropiados, diplomáticos, humanitarios y de otras naturalezas, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad". Sobre la seguridad humana: "143: enfatizamos el derecho de las personas de vivir en libertad y dignidad, libres de pobreza y de la desesperación. Reconocemos que todos los individuos, en particular los vulnerables, tienen el derecho a vivir libres del miedo de la carencia, con igual oportunidad de disfrutar de sus derechos iguales y desarrollar de forma plena su potencial humano. Para ello, nos comprometemos a discutir y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General".
39. Lo contrario puede ocurrir, en función del veto estadounidense, con las "no decisiones" del Consejo en la cuestión de Oriente Medio, que contrasta con las mayorías amplias que consigue la causa palestina en la Asamblea General.
40. Jacobson, "The United Nations and Colonialism: A Tentative Appraisal", *International Organization*, vol. 16, nº 1, 1962, p. 55.
41. La ONU va acontribuir con misiones locales, organizar referéndums, inclusive sobre la anexión de territorios, como en el caso de Ruanda-Burundi y de Eritrea. Los procesos de independencia de los territorios bajo tutela fueron relativamente fáciles.
42. En el campo de la seguridad, cuando la ONU es el foro de negociación para el desarme, también trata con cuestiones generales. Pero lo cotidiano son las crisis y los conflictos específicos.
43. Luard, *A History of the United Nations: Volume Two: The Age of Decolonization, 1955-1965*, Londres: Palgrave, 1989, p. 7.
44. Luard, ídem, ibídem, p. 197.
45. Jacobson, *op cit.*, p. 45.
46. Los británicos se negaron a introducir la noción de "independencia" en los capítulos sobre pueblos dependientes, contra la posición estadounidense.

47. Inis Claude, *Swords into Plowshares*, *op. cit.*, p. 352.
48. Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 207.
49. Meredith, *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, Londres: Free Press, 2005.
50. Kay, *op. cit.*, p. 791.
51. Roth, *op. cit.*, p. 211.
52. Portugal, por ejemplo, deja de representar, en la Asamblea, a sus "provincias ultramarinas".
53. Resolución 35/227 A (1981) para el caso de SWAPO. Otra señal interesante fue el reconocimiento del PAICG (African Party for the Independence of Guinea–Bissau and Cape Verde) como gobierno legítimo de Guinea Bissau, en 1973 (Resolución 3061, XXVIII).
54. Raul Prebisch, economista argentino, fue secretario ejecutivo de CEPAL entre 1950 y 1963.
55. Toye y Toye, *op. cit.*, p. 18. En San Francisco, "había poco reconocimiento de las necesidades económicas especiales de esos países (en desarrollo) en la Carta de las Naciones Unidas en sí o en las discusiones gubernamentales que dieron origen a sus agencias especializadas [...] la receta prescrita para la prosperidad era la misma para esas naciones que para las más ricas.", p. 26.
56. Ídem, ibídem, p. 18. El proyecto no aparece explícitamente en la Carta, que se queda en el plano de las aspiraciones.
57. Citado por Toye e Toye, ídem, ibídem, p. 30.
58. Toye e Toye, ídem, ibídem, p. 214.
59. Hegemonía intelectual porque los países desarrollados adoptaron prácticas "diferenciadoras" en su beneficio, especialmente los europeos, para corregir problemas derivados de la devastación de la guerra.
60. Un análisis de la permanencia de las ideas de la CEPAL y su actualización en Cardoso, "Caminhos novos? Reflexão sobre os desafios da globalização", *Política Externa*, vol. 16, nº 2 (septiembre-noviembre de 2007), pp. 9-24.
61. Gosovic; Ruggie, "On the creation of a New International Economic Order: issue linkage and the Seventh Special Session of the UN General Assembly", *International Organization*, vol. 30, nº 2 (primavera de 1976), pp. 309-345.
62. Toye e Toye, *op. cit.*, p. 279.
63. Sus informes anuales nunca perdieron interés, como el "Word Development", etc., que servían como una especie de contrapunto a los informes del FMI y del Banco Mundial.

CAPÍTULO 6

PENSANDO EL FUTURO DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Hacer previsiones sobre el futuro del sistema internacional resulta una actividad de alto riesgo. La lista de los desaciertos que cometieron experimentados analistas es muy larga. Es el caso de las afirmaciones comunes en los años ochenta sobre el declive de los Estados Unidos y la insuperable rigidez de la guerra fría y, más recientemente, después de la caída del muro de Berlín, las proyecciones optimistas sobre el triunfo del multilateralismo que no tuvieron lugar. Así, en lugar de hacer previsiones, lo que intentaremos en estas conclusiones es sacar a la luz algunos factores que deben ser considerados cuando se piensa el "futuro del sistema internacional". ¿Cuáles son las fuerzas que promueven los cambios y en qué dirección?

Sería útil adoptar una determinada noción de progreso como parámetro para evaluar la dirección de los cambios. Para ello, retomamos lo que siempre defendieron los "idealistas", al aceptar la idea de que sería deseable en el ámbito de la "racionalidad humana" construir un sistema internacional que aportara mayor estabilidad —en otras palabras, paz— y que combinada con ventajas económicas se distribuirían de forma amplia y equitativa. Los criterios de la propuesta idealista son difíciles de medir, sobre todo en lo que respecta a la segunda condición. En el caso de la estabilidad, existen estadísticas que contabilizan el número de guerras o de víctimas de conflictos, que pueden ser usados como un parámetro

válido. Para la distribución de beneficios, la evaluación es necesariamente más compleja. En los últimos años, hay menos analfabetos y, al mismo tiempo, mayor desigualdad. ¿Significa esto progreso? En los tiempos de la guerra fría, se podía argumentar, en función de preferencias ideológicas, que el avance de uno de los dos lados en el plano global llevaría a una mejor distribución de la justicia. Con más socialismo o con más capitalismo, el mundo mejoraría, sería más justo o más libre.

En la actualidad, ante la falta de criterio ideológico, el elemento central —un tanto subjetivo y fluido, reconocemos— para caracterizar el progreso sería la profundización de una estabilidad, que determinase horizontes previsibles para la construcción del orden y de la justicia. El objetivo viable y visible no sería tanto disminuir el número de conflictos, sino la perspectiva de que existan instrumentos institucionales para superar los que surgiesen; no sería tanto un proyecto específico de justicia, sino la perspectiva de que el sistema internacional favorezca, de manera equilibrada, que todos ganen y que todos crean, con alguna razón, que van a ganar.

Si admitimos que el sistema continuará estando fundamentalmente constituido por Estados soberanos, el progreso tendrá lugar en la medida que aumenten las condiciones de cooperación entre los Estados en el sistema. Es decir, siempre y cuando se cree un círculo virtuoso, en el que los soberanos cooperen de forma creciente, generen instituciones que sirvan a los propósitos de la cooperación y las fortalezcan, engendrando más cooperación, entre otras cuestiones. "El grado de institucionalidad y la correspondiente legitimidad" son decisivos, por tanto, para medir el progreso, no sólo por lo que valen en sí mismos, sino por lo que significan en términos de "calidad de convivencia entre los Estados". Un mundo más semejante a la Unión Europea —a pesar de sus percances— sería lo deseable. Está claro que las concesiones de soberanía, uno de los núcleos de la cooperación europea, no son fácilmente aplicables al plano global, entre otras razones, por los altos niveles de desigualdad entre los países. La Unión Europea valdría más como expresión de deseos que como meta específica, en el sentido de que el objetivo es buscar la capacidad de que los soberanos produzcan "políticas comunes", construidas con legitimidad y con el objetivo de producir beneficios

globales. Lo opuesto sería un retorno al mundo del equilibrio de fuerzas, con instituciones frágiles y disputas de poder como regla de la cotidianeidad internacional.

Si se acepta esta premisa, la pregunta siguiente es evidente. ¿Qué es lo que regula el nivel de cooperación en el sistema internacional?

Desde la perspectiva realista, lo que define la naturaleza y el grado de institucionalidad del sistema es la distribución del poder. Si existen dos polos, como ocurrió durante la guerra fría, la tendencia es que las alianzas sean rígidas y de largo plazo, las guerras, salvo las nucleares, tiendan a ser ilimitadas, las reglas de no intervención sean poco respetadas y las instituciones internacionales tiendan a ser instrumentalizadas. Con la disuasión nuclear, existe un "empate" entre los polos que estabiliza el sistema, en el sentido de que impide guerras totales entre las potencias.

Sabemos de qué manera la guerra fría determinaba una casi parálisis del Consejo de Seguridad, que sólo actuaba en los conflictos que no involucraban directamente a las superpotencias, Estados Unidos y Unión Soviética. En contrapartida, si el sistema tiene muchos polos —cinco, en la tradición teórica europea—, las consecuencias se alteran; por ejemplo, las alianzas se volverían más flexibles, las guerras tenderían a ser limitadas, las normas sobre guerra y no intervención prevalecerían. Existe la posibilidad de que varios se unan para evitar que un Estado cree una hegemonía y garantizar la estabilidad. Los grados de cooperación e institucionalidad pueden, en teoría, ser más amplios, si hubiera homogeneidad entre las potencias. Tanto en un caso como en otro, en los modelos clásicos la estabilidad significa esencialmente *statu quo* territorial y equilibrio entre las potencias que constituyen el centro del régimen.

Es difícil aplicar, de modo ortodoxo, estos modelos en la actualidad. Durante la guerra fría, el modelo bipolar operaba de pleno y las formas sólidas de cooperación se daban en el marco interno de las alianzas (Plan Marshall, OTAN, Alianza para el Progreso, GATT, COMECOM, Pacto de Varsovia) y las formas débiles o esporádicas en el plano de la ONU, salvo cuando las superpotencias descubrían intereses convergentes y usaban las instituciones globales para legitimarlos (Tratado de No Proliferación).

En el periodo posterior a la guerra fría, pasamos a una situación peculiar, en la que prevalece una única superpotencia, Estados Unidos, cuya influencia se ve matizada por diversos factores. En primer lugar, la existencia de instituciones multilaterales, en las que, a pesar de su fuerte influencia, no puede imponer su voluntad. Como ocurrió en el caso de la invasión de Irak, la tentación de actuar unilateralmente tiene un coste en cuanto a legitimidad y, con frecuencia, en cuanto a eficacia. Segundo, las ventajas estratégicas no son absolutas y la incapacidad estadounidense de hacer valer sus intereses en Irak es un ejemplo claro en nuestros días. Tercero, el poder militar, en el que Estados Unidos tienen un dominio evidente (sus gastos militares equivalen al 48 por ciento del total mundial), no se replica en el plano económico, en el que, al contrario, sus "debilidades" son claras y se expresan, por ejemplo, en los déficit comerciales, en la devaluación del dólar frente al euro y otras monedas, etc. Además, el mundo de la economía, en el que los intereses están siempre entrelazados, desalienta el unilateralismo, que es la expresión política del predominio. Otro dato para entender la política exterior estadounidense son las circunstancias domésticas. Sin que se alteren las "condiciones objetivas" de poder, resulta fácil constatar que Estados Unidos adopta, en pocos años, actitudes diferenciadas en relación a la cooperación internacional, a veces más abiertas, a veces más refractarias, y a veces francamente negativas. La diferencia de actitudes entre la I y la II guerra del Golfo es evidente.

Desde una perspectiva estratégica, la posición de Estados Unidos es confortable en el corto plazo, ya que no se prevé que las demás potencias se unan "contra" el poder estadounidense como tal, aun cuando se formen coaliciones ad hoc para bloquear o "matizar" posiciones específicas (como la alianza Francia-Rusia-Alemania para resistir la legitimación de la guerra en Irak, o la manera como Rusia y China "califican" la diplomacia estadounidense en cuestiones como la proliferación nuclear en Irán y en Corea del Norte, y, de forma regular, en las negociaciones comerciales, donde el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, es un ejemplo en este sentido).

La reflexión sobre Estados Unidos se justifica porque las proyecciones sobre el futuro casi siempre parten de la idea de que la

tendencia del sistema, a medio o largo plazo, es pasar de ser unipolar a multipolar. La profundización de los matices, combinada con la propia dinámica de crecimiento de algunos países y la resistencia natural de los soberanos a las hegemonías unilaterales, indicaría que el sistema "debe" transformarse. La hipótesis de un nuevo modelo bipolar, que oponga a Estados Unidos y China, parecería descartada en la medida en que sería más plausible pensar en un ascenso simultáneo de varios países (China, India, Brasil, Sudáfrica, Rusia y Unión Europea) para configurar la nueva realidad internacional.

Con estos elementos, tenemos el primer ingrediente analítico para "pensar el futuro". Será diferente del modelo clásico, ya que, si hubiera multipolaridad, es poco probable que las pretensiones de hegemonía se manifiesten en demandas de expansionismo territorial. Y, el primer problema, sería exactamente éste, ¿cuál sería el diseño de las nuevas ambiciones? Suponiendo que la necesidad de seguridad interna sea el vector del comportamiento de los Estados, las disputas pasarían, como ya pasaron, hacia recursos que garanticen el funcionamiento de la economía del Estado y, ahí, la energía sería el factor fundamental. La lucha para resolver el suministro podría dar pie a actitudes agresivas, aun cuando todavía estemos lejos de escenarios de conflicto. En otro plano, dada la multiplicación de formas de amenazas a la seguridad, no estamos libres de una vuelta a la carrera armamentística, que siempre agrega tensión al sistema[1]. Otra cuestión que se universalizó es la amenaza terrorista, que, hasta ahora, tiene un balance ambiguo, dado que fue un factor de cooperación y disputa entre las potencias.

Así, por la vía de los recursos naturales o del terrorismo, es posible pensar que la universalidad estratégica, fragmentada con el fin de la guerra fría, volvería por otros caminos. Habría, por lo tanto, objetos de disputa, esparcidos por el sistema, de tal forma que la ventaja para una de las potencias implicaría la desventaja para las otras[2]. En todo caso, el factor de "racionalidad común" es el que será decisivo de aquí en adelante. La diferencia de la multipolaridad clásica, que suponía un sistema internacional con una dosis mucho menor de interdependencia, la multipolaridad (como la actual unipolaridad) se aplica a un universo de relaciones reales, marcadas por la globalización. Los mecanismos de "afectación

mutua" cambiaron y parece obvio que las disputas por la energía pueden perjudicar simultáneamente a los contendientes.

A diferencia de lo que sucedió en el caso de las armas nucleares, escoger ser un *free rider* en cuestiones ecológicas traerá perjuicios para todos. El mismo hecho de que el terrorismo, en el modelo actual, elija blancos en todas las potencias es un factor que invita a la cooperación. Un elemento importante a considerar sería la actitud de los nuevos países, que, en el discurso, afirman que serán potencias, pero diferentes. Aun cuando disponga de armas nucleares y los ingredientes de poder sean claros en su política exterior, India desearía ser vista como un "poder moral", con la vocación de promover la paz y la democracia en su entorno regional, además de defender modalidades para una mejor distribución de la riqueza en el mundo. China sería también otro "poder diferente". En palabras de un analista: "China no busca la hegemonía o la preponderancia en los asuntos mundiales. Aboga por un nuevo orden político y económico internacional, que pueda ser alcanzado a través del incremento de reformas y la democratización de las relaciones internacionales. El desarrollo de China depende de la paz mundial —una paz que a su vez se verá reforzada por su desarrollo—"[3]. Es evidente que cualquier apuesta sobre cómo será el comportamiento de los dos países, en el momento en que adquieran un nuevo *status* de poder es aún prematura[4]. Pero, lo que los diferencia, como a Brasil y a Sudáfrica, es que han vivido como países en vías de desarrollo y han ocupado posiciones y actitudes "reformistas" en relación con el orden mundial. También es importante considerar que, en algunos temas específicos, los "emergentes" ya forman parte de la multipolaridad, en el sentido de que es difícil imaginar un acuerdo comercial internacional sin que Brasil e India estén directamente involucrados en su elaboración, o de políticas ambientales sin la participación interesada de la diplomacia brasileña o la europea[5].

La perspectiva de que estamos en transición, de un sistema unipolar hacia uno multipolar, dice poco sobre lo que nos interesa, es decir, los niveles de cooperación que podemos alcanzar. Lo más importante para nuestro argumento es que no existe un modo exclusivo de convivencia entre las potencias que pudieran emerger.

Y, así, tenemos el primer factor a considerar para el diseño del futuro: los problemas de corto plazo que afectan a largo plazo.

A diferencia del mundo bipolar en el cual el patrón de comportamiento de las superpotencias era previsible, la etapa actual está más indefinida. Las formas de solución, o punto muerto, son más abiertas de tal forma que es el modo en que van a ser resueltos los conflictos los que definirán las tendencias. Así, en el caso de la construcción de fábricas de enriquecimiento de uranio por parte de Irán, los escenarios son variados, tanto en lo que se refiere al nivel de cooperación de las potencias para crear condiciones —o no— para impedir determinados caminos, así como, en caso de que Irán tuviera armas nucleares, los efectos sobre la situación general en Oriente Medio. ¿Qué significaría una carrera nuclear en la región? ¿Determinaría divisiones entre las potencias o las uniría para bloquearla? En esa misma línea, otra indagación sería acerca de las consecuencias del conflicto civil en Irak. ¿Se fragmentará el país y sumará otro elemento perturbador al escenario de Oriente Medio? O, ¿se encontrarán a medio plazo modos de reconstituir Irak, de tal forma que deje de ser el centro de perturbación regional que hoy representa? ¿Cuál será el papel de la ONU en las dos situaciones? ¿Será un actor decisivo, un figurante, o se quedará en la platea?

Existen varios ejemplos adicionales de cuestiones abiertas y la manera de encaminarlos puede aumentar o disminuir las perspectivas de cooperación en el sistema. Si hubiera una reforma del Consejo de Seguridad, con nuevos miembros permanentes, el impacto sobre la forma de funcionamiento de los mecanismos de seguridad colectiva puede ser significativo. Si persiste la brecha entre la demanda por la reforma y la parálisis en las decisiones, es posible que el prestigio de la ONU sufra, con consecuencias que impactarán sobre los niveles de cooperación. Lo mismo podría decirse ante la eventualidad de un fracaso de la Ronda de Doha. El éxito o fracaso de la integración sudamericana será un factor decisivo para la proyección del continente en el escenario internacional, a semejanza de lo que ocurrió en los primeros años del Mercosur. La solución para Kosovo es un factor decisivo para el futuro de Europa Central y para las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. También contribuyen a las incertidumbres de la coyuntura los cálculos sobre los eventuales

desdoblamientos de temas militares, como la instalación de misiles intermedios en Europa y la reacción de Rusia; la decisión británica de construir nuevos submarinos nucleares; la modernización del arsenal militar chino; o el *status* de país nuclear que India puede adquirir después del acuerdo que firmó con Estados Unidos. Estos hechos tienen como telón de fondo la parálisis de los esfuerzos multilaterales para el desarme.

Resulta interesante observar que las fuentes de imprevisibilidad se multiplican en la coyuntura. Como ejemplo bastaría mencionar la secuencia de crisis de gobernabilidad de los países africanos, sobre las que cabe citar la frase final de un estudio acerca de los dilemas que enfrentan esos países, que dependen de la reconstitución de los Estados para garantizar formas permanentes de seguridad o desarrollo: "La tensión entre sociedad, poder político y economía, y entre factores externos e internos darán lugar, de forma imprevisible, a las futuras formas del Estado en África. La mayor incógnita es si servirán para administrar justicia, democracia e igualdad, o servirán para perpetuar formas complejas de explotación"[6].

Estos problemas, tan diferentes entre sí y de valor relativo en la definición del orden internacional, tienen, con todo, algo en común que es, al mismo tiempo, nuevo. Durante la guerra fría y en la primera fase del periodo posterior a la misma, tanto para medir el conflicto como la cooperación, la referencia necesaria era a los arreglos globales, es decir, a la manera en que se comportaban las potencias. Esto sigue siendo cierto en la actualidad, pero, si observamos los problemas que enumeramos, aun los que nacieron de procesos globales, como la intervención en Irak, tienen un componente de lógica regional muy fuerte. ¿En qué sentido? Es imposible imaginar soluciones como las que tuvieron lugar en América Central, en Camboya o Sudáfrica en los años noventa, en los que el acierto entre la extinta Unión Soviética y Estados Unidos casi dictaba la solución.

Actualmente, los componentes regionales son más resistentes y, aun en el caso de Irak, la intervención estadounidense sirvió para derrocar a Sadam Husein pero la solución del problema pasa por los arreglos regionales y el diálogo con Siria e Irán. Incluso en temas esencialmente globales, como la Ronda de Doha o la reforma del Consejo de Seguridad, la resistencia a soluciones nace de intereses

regionales consolidados y difíciles de romper, ya sea por un lado, la política agrícola europea o, por el otro, la dificultad de aceptar el ascenso de potencias regionales a condiciones de influencia global. La conclusión del argumento es simple: la suma de buenas soluciones para esos problemas aumentaría, sin duda, los niveles de cooperación pero es difícil pensar en un modelo global que facilitase la solución simultánea de todos. El agravamiento de algún problema específico no sería suficiente para una nueva guerra fría, pero el esfuerzo para solucionarlos tampoco es suficiente para generar una cooperación amplia y profunda entre las potencias. El hecho de que ambas situaciones estén abiertas y no tengamos claro cómo deberían ser tratadas marca el carácter de transición de la época en que vivimos.

Para medir tendencias, una segunda solución analítica sería examinar de qué manera "los problemas de largo plazo influyen en la perspectiva de solucionarlos en el corto plazo". Algunos de los problemas de corto plazo tienen una larga historia, como los de Oriente Medio. Son de corto plazo no por el proceso histórico que los generó, sino por la modalidad (negociaciones diplomáticas) en que pueden ser resueltos y por la manera en que influyen sobre los cálculos coyunturales y la visión de la opinión pública sobre el comportamiento del sistema. Los de largo plazo tienen raíces estructurales, como la pobreza, la desigualdad, las amenazas al medio ambiente, el terrorismo y otras formas de crímenes transnacionales, y la violación de los derechos humanos, entre otros.

¿Qué los caracteriza? Son cuestiones que pueden nacer a nivel local, pero son aceptadas como internacionales, son debatidas en varios foros multilaterales, existiendo la consciencia de que exigen acción internacional concertada para que sean resueltas. El hecho de que estén definidas como parte de la agenda internacional no basta, ya que ello no genera automáticamente soluciones y es mucho, ya que, en esos temas, los avances y los retrocesos pasan a ser una referencia necesaria sobre el estado del mundo. Aun cuando no siempre son precisas, las propuestas para resolverlas ganan condiciones de legitimidad, fundadas en movimientos sociales o la acción diplomática y, a veces, encuentran expresión en toda regla en documentos multilaterales.

Son esos tejidos de legitimidad los que, en una primera lectura, inducirían a una perspectiva optimista sobre el futuro, sobre todo si examinamos el resultado de la serie de conferencias globales de las Naciones Unidas a lo largo de los años noventa, que, culminando con la aprobación por unanimidad de los Objetivos del Milenio, diseñaron programas de acción para el medio ambiente, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, los asentamientos humanos, etc. Es posible, en consecuencia, decir que "los grandes problemas de largo plazo" están definidos y, con mayor o menor rigor, estarían delineados los modelos de cooperación para solucionarlos. Es decir, existen propuestas que pretenden organizar la globalización, que, si bien no se traducen siempre en normas, están sustentadas en consensos amplios, y, si se pusieran en práctica, traerían consigo más cooperación. Pero esas "utopías parciales" avanzan poco y conviven con un sentimiento de frustración en relación a lo que la comunidad internacional puede efectivamente hacer para resolverlos. De nuevo, estamos obligados a pensar el futuro con sentimientos ambiguos. La legitimidad de los fines no se completa con la eficiencia de los medios. ¿Por qué?

La primera observación es que, aun en relación con la legitimidad general, persisten controversias. Es suficiente el ejemplificar con las dificultades respecto a los efectos del calentamiento global o las disputas sobre el alcance de la universalidad de los derechos humanos. Los dos ejemplos nos muestran el centro de las dificultades para avanzar en temas globales: las desigualdades entre países que son, en última instancia, las que definen las reglas de juego y los modelos de cooperación. Las desigualdades más flagrantes son los niveles de ingreso, de calidad de vida, a las que se agregaría la diferencia de valores. Cuando se habla del futuro del sistema internacional y de solución de problemas comunes, se habla de un sistema que debe ofrecer progresivamente mejores condiciones de convivencia entre la riqueza estadounidense y la pobreza de Zimbaue, el sistema de protección social y las tragedias humanitarias en Haití, entre el estilo liberal de los nórdicos y los preceptos islámicos. Para alcanzar esas "mejores condiciones", es necesario articular modos de cooperación que permitan que los pobres "sepan" que tendrán progresivamente mejores rentas y mejor calidad de

protección social, que los modelos de tolerancia y diálogo permitan que culturas diferentes convivan, y que las potencias no se sientan objeto de amenaza y participen, de manera positiva, en la solución de los problemas comunes[7]. ¿Es posible concebir puntos de equilibrio entre esas diferencias que conduzcan a una mayor cooperación, o a una cooperación más consistente y permanente, a "políticas comunes para los problemas comunes"?

La dificultad más evidente deriva de que la consciencia de la naturaleza común de los problemas no se sostiene en utopías amplias. No se emite aquí un juicio de valor sobre la ventaja de "grandes narrativas", simplemente reconocemos que la fuerza de la movilización política era evidente y de hecho universal de necesidad. Hoy, vivimos un periodo en el que sabemos de las fragilidades del socialismo real y conocemos las limitaciones del capitalismo real para resolver problemas de justicia social, sobre todo en el plano global. Como decía Anthony Giddens: "Ya no hay más utopías y la política ha dejado de ser un asunto glamoroso"[8]. Al contrario de lo que imaginaba Fukuyama, la derrota del socialismo no significa el fin de la historia, sino una historia más complicada y minuciosa, con la consolidación de múltiples formas de multiplicación de vías de desarrollo. Aunque prevalezcan, mundialmente, ciertas reglas básicas del mundo liberal, el modelo americano es diferente del modelo europeo, o del indio y del chino. Además, ésta es una de las dificultades para que se creen normas para el comercio internacional y, sobre todo, para el universo financiero.

En este contexto, las consecuencias de "pensar el futuro" son de dos naturalezas. Si no existen utopías totales, sobran las de tipo parcial, que se alimentan de movimientos sociales transnacionales o alcanzan en algún caso, formas negociadas, como en las declaraciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, el desarrollo sostenible, los derechos de las mujeres y el desarrollo social, entre otros. Aquí se repetiría lo que observamos cuando analizamos las cuestiones de corto plazo: hay que buscar equilibrios parciales, que no representen "revoluciones", sino ganancias crecientes. E, idealmente, las ganancias en un determinado sector afectarán la confianza para avanzar en otros. Estamos con probabilidad más cerca de algún avance en materia de medio ambiente,

y muy lejos en materia de desarme. Existen iniciativas puntuales para combatir el hambre y la pobreza, pero sabemos que los instrumentos internacionales para ayudar a los países menos desarrollados son limitados. No existirá ningún Plan Marshall para los más pobres, sino medidas puntuales, como el alivio de la deuda pública o la apertura del comercio, que pueden llegar a ocurrir.

Otra consecuencia es que a falta de utopía, los intereses nacionales son los que sobresalen y quedan más expuestos. Ello no es una novedad, al contrario, es la historia del mundo westfaliano. La cuestión sería: ¿en qué medida los intereses particulares pueden ser "contaminados" por las preocupaciones globales, en forma más decisiva de lo que ha ocurrido hasta hoy? La "contaminación" tiene lugar en dos circunstancias, o por la presión social —es imposible comprender la agenda internacional de derechos humanos o la de medio ambiente sin tener en cuenta la influencia de las ONG— o por la presión de los hechos. Las muestras de las consecuencias del calentamiento global pueden llevar a una mayor cooperación en el terreno del medio ambiente, como, por ejemplo, los casos de la tragedia humanitaria de Sudán y después en Ruanda, llevaron a que se lanzaran nuevos conceptos de seguridad. Pero la presión social y de los hechos sólo se convierte en cooperación en la medida en que se desarrollen puntos de equilibrio reales que permitan reglas comunes que sean vistas como un beneficio para todos. En el caso del calentamiento global, es notable la resistencia de China y de India a ampliar compromisos en la medida en que ven sacrificios de corto plazo, pérdida de competitividad, y ventajas hipotéticas en el largo plazo, y sacrificios que harían a cuenta de fallos del mundo desarrollado, a la postre, responsable históricamente por el calentamiento, desde que se inició la Revolución Industrial. En el caso de las tragedias humanitarias, ha sido imposible definir reglas que permitan una actuación más efectiva de la comunidad internacional, inclusive por diferencias de interés estratégico.

Resulta evidente, también, que, en el corto plazo, existe un problema específico para poner en ecuación los temas globales. En la medida en que las modalidades de cooperación pasan por los mecanismos multilaterales, y existe una actitud estadounidense negativa respecto de muchos de ellos, como el clima, el desarme

y los derechos humanos, las posibilidades de llevarlos adelante son limitadas. Si el país responsable de más del 20 por ciento de las emisiones de carbono o que tiene el mayor arsenal nuclear no entra en el juego, éste puede continuar, pero los vencedores no ganan el juego. Si la actitud estadounidense fuera coyuntural y dependiente de un partido, las elecciones resolverían el problema. En caso contrario, avanzar en los temas globales exigirá nuevas estrategias y perspectivas para "atraer" a la superpotencia que ha quedado.

En este sentido, y contando con que se articule más adelante la multipolaridad, una de las formas nuevas y positivas sería la de que, en lugar de evitar la hegemonía de uno de los dos socios, la multipolaridad funcionase como mecanismo de presión uniformadora para la realización de las utopías parciales. Pero, esto tal vez sea simplemente nada más que otra utopía.

Para concluir, cabe intentar unir las dos historias, la de corto y de largo plazo, y examinar el resultado:

1. Si es difícil hacer previsiones, ¿es posible por lo menos esbozar las preguntas que orientan la reflexión sobre el futuro? ¿Qué multipolaridad tendremos y en cuántos años se diseñará? ¿Se dará la repetición de disposiciones hegemónicas? ¿Cuál es la naturaleza del conflicto?
2. El mayor éxito de los últimos años ha sido la supresión de la amenaza de una guerra nuclear entre las potencias. ¿Es una victoria definitiva? La conciencia de que una guerra nuclear amenazaría la supervivencia de la humanidad está clara, aunque no ha impedido que se hayan construido nuevas armas nucleares (modernización del arsenal estadounidense, submarinos británicos, modernización china, armas norcoreanas; nadie abandonó las armas y los tratados están paralizados y aumentó el riesgo de terrorismo nuclear). Son muchas las señales inquietantes y, lo que resulta más negativo, es el hecho de que ya no existe un esfuerzo amplio hacia el desarme (el acuerdo de Estados Unidos e India, etc.). ¿Tendremos más países con armas nucleares? ¿Ello significará un nuevo modelo de carrera nuclear?

3. El dato nuclear fue un elemento de contención en las relaciones durante la guerra fría; en un mundo que tiende a lo multipolar, es posible que la proliferación nuclear genere inestabilidad y recree motivos para que se reinicie la carrera nuclear, de alcance regional, cuyas consecuencias serían imprevisibles. Puede ser, o no, un elemento decisivo en la construcción de los nuevos patrones de relación entre las nuevas potencias.
4. El segundo mayor éxito es que, con todas las dificultades y fallos, no se destruyeron los mecanismos multilaterales esenciales, y nadie quiere hacerlo. La ONU puede reforzarse como referencia de legitimidad. Un dato esencial a considerar es si la política de Bush (o el multilateralismo a la carta) es coyuntural u obedece a motivaciones estructurales. Si es cierto lo primero, la elección de un demócrata puede alterar en algunas cuestiones la posición de la ONU y aumentar la posibilidad de cooperación en el sistema.
5. Las motivaciones para las transformaciones van a continuar, ya que dependen de actores con algún grado de independencia en relación a los Estados. Los movimientos de defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, por ejemplo, pasaron a ser un factor permanente en la definición de la agenda internacional y sus avances. ¿De qué forma influirán de aquí en adelante? El mundo de las ONG no es estático. Los movimientos en favor del desarme, por ejemplo, perdieron motivación a partir del fin de la guerra fría; los movimientos ecológicos se volvieron más "técnicos" y fundamentados en algunas grandes estructuras; los de derechos humanos, después de la concentración en los derechos civiles y políticos, se abren hacia los derechos sociales. De todas formas, pasaron a formar parte de la realidad del proceso de toma de decisiones internacional y nada parece indicar que sufrirán, en los próximos años, un proceso de debilitamiento. Lo mismo podría aplicarse a la intrincada red de interacciones económicas, promovida por las empresas multinacionales, que acaban por influir en la manera de hacer política de los Estados.

6. Una forma de construir escenarios, un tanto obvia, sería la de decir que *ceteris paribus*, o podríamos iniciar un círculo virtuoso, en el que la combinación de soluciones consensuadas sobre los problemas de corto plazo, acompañadas por el compromiso de las potencias para poner en marcha las de largo plazo, crearía una multipolaridad "benigna", con reflejos positivos sobre el fortalecimiento de las instituciones multilaterales; o, podríamos iniciar un círculo vicioso, en el que se daría lo opuesto, los problemas de corto plazo aumentarían la carga de conflictos, los de largo plazo serían colocados en segundo plano, y se estaría creando una multipolaridad "maligna", con disputas de hegemonía entre las potencias, y se daría un debilitamiento del multilateralismo.
7. Es probable que ninguno de los dos escenarios se realice plenamente. Sin tener en cuenta lo imprevisible, como atentados terroristas con armas nucleares o una guerra regional que conduzca a la participación directa de las potencias, el camino hacia el futuro será ambiguo. En los próximos diez o quince años, habrá cambios crecientes hacia una mayor multipolaridad, es decir, más restricciones a la libertad de actuación de Estados Unidos, con la posibilidad de que, en algunas cuestiones, la cooperación se refuerce, como en materia de medio ambiente; en otras, se detenga, como los derechos humanos; y, en otras, retroceda, como en el caso de algunos conflictos regionales. En este sentido, el comportamiento de los nuevos socios de poder será decisivo para determinar de qué manera la nueva multipolaridad se definirá y cuál será el objeto de conflicto/cooperación entre los miembros del club que se está constituyendo.
8. Es importante también indicar que la tendencia a la multipolaridad no excluye las mejores condiciones de cooperación, pero éstas no eliminan ni atenúan la competencia entre los países. La cooperación puede "organizar" y —en el escenario optimista— introducir un ingrediente de justicia en los procesos de competencia. Sin embargo, la única certeza es la de que en la medida en que se manifieste, la tendencia a la

multipolaridad en el espacio mundial (no sólo europeo y limitado, como en la clásica) y haya varios (más de cinco) aspirantes a "polo", la competencia ciertamente aumentará. La cuestión es saber hasta qué punto podrá ser institucionalmente "controlada".

9. Tendremos un mundo más complejo, más competitivo con toda probabilidad, aunque se concrete el escenario optimista de institucionalidad y mayor cooperación . Las opciones diplomáticas de las "geometrías variables" serán más comunes y hacer política exterior será un ejercicio crecientemente sutil. Tal vez de allí derive la posición ventajosa de Brasil, sobre todo si crece con consistencia y equidad. De hecho, tenemos la ventaja de no estar involucrados en conflictos regionales, no tenemos la necesidad de surcar estrategias ofensivas, y, al mismo tiempo, en las cuestiones globales, nuestro interés ha sido precisamente el de buscar los puntos de equilibrio que permitan que los temas avancen. Podemos, como otros países medianos, ofrecer al sistema algo de lo que carece: el reconocimiento de los puntos de consenso. Lo que no sabemos es el grado de influencia que podremos ejercer en la construcción de esos nuevos escenarios. Depende de nosotros, sobre todo de nuestra capacidad de convencer a los demás y de las circunstancias de un mundo cada vez más complejo e inesperado.

NOTAS

1. Francis, David, "It's back: the global arms race", *The Christian Science Monitor*, 26 de marzo de 2007.
2. Si el acceso a los recursos naturales engendrará, como en el imperialismo clásico, movimientos estratégicos es una cuestión que continúa, aun cuando estaba claro el ingrediente del petróleo en las acciones de Estados Unidos en Irak.
3. Mohan, C. Raja, "India's Global Strategy", *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 4, julio-agosto de 2006; y "Peacefully Rising to Great Power Status", *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 5, septiembre-octubre de 2005.
4. El ascenso de China es el más problemático y suscita comentarios, como el de Kissinger: "La relevancia creciente en términos económicos y políticos de China es irreversible, y si las dos naciones (Estados Unidos y China) no pudieran cooperar surgiría el espectro de la guerra", presentación en la Academia de Ciencias Sociales, Pekín, resumida en "El inevitable surgimiento de China

corre el riesgo de generar conflictos", Reuters, 3 de abril de 2007. China es, de los posibles países emergentes, el único que no articuló un sistema político abierto, y éste es un dato importante en las proyecciones sobre el futuro chino.

5. De Sousa, Sarah-Lea John, "Brasil, India, Sudáfrica, potencias para un nuevo orden", *Foreign Policy*, nº 121, enero-febrero de 2008, pp. 165-179.
6. Aguirre, Mariano, "África: el debate sobre la crisis del Estado", FRIDE, Madrid, 2006, p. 11.
7. Abbott, Chris, Rogers, Paul, y Sloboda, John, "Respuestas Globales a Amenazas Globales", Documento de Trabajo 27, FRIDE, Madrid, septiembre de 2006, disponible en www.fride.org
8. Giddens, Anthony, "El nuevo Gaddafi", *El País*, 25 de marzo de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, Kenneth y SNIDAL, Duncan: "Why States Act through Formal International Organizations". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, nº 1, pp. 3-32, febrero de 1998.

AGUIRRE, Mariano: *África: el debate sobre la crisis del Estado*, Madrid, FRIDE, 2006.

ÁLVAREZ, José: "Legal perspectives", en Weiss, Thomas; Daws, Sam. *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-81, 2007.

ALVES, José A. L.: *Relações internacionais de temas sociais: a década das conferências*, Brasilia, IBRI, 2001.

AMORIM, Celso. "Multilateralismo acessório", *Política Externa*, São Paulo, vol. 11, nº 3, pp. 55-61, diciembre 2002/enero-febrero 2003.

ARMSTRONG, David; FARRELL, Theo y LAMBERT, Hélèle: *International Law and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

ARON, Raymond: *Peace and War*, Nueva York, Anchor Books, 1973 (1ª ed. 1972).

BAENA SOARES, J. C.: *O Conselho de Segurança da ONU*, Brasilia, FUNAG, 2005.

BAUMAN, Zygmunt: *Globalización: las consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

— "Social Uses of Law and Order", en Garland, David; Sparks, Richard (eds.), *Criminology and Social Theory*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 23-45, 2000.

BERLIN, Isaiah: *Freedom and its Betrayal*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

BHAGWATI, J.: *Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

BOLTON, John: *Surrender is not an Option*, Nueva York, Treshold Editions, 2007.

BOUCHER, David: *Political Theories of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

BOULDEN, Jane y WEISS, Thomas (eds.): *Terrorism and the UN, before and after September 11*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros: *An Agenda for Peace,* Nueva York, UN, 1992.

— *Unvanquished*, Nueva York, Random House, 1999.

BREZENZISKI, Zbigniew: *El gran tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos*, Barcelona, Paidós, 1998.

BUCHANAN, Allen y KEOHANE, Robert: "The legitimacy of Global Governance Institutions", *Ethics & International Affairs*, vol. 20, nº 4, pp. 405-437, diciembre 2006.

BUHLER, Pierre: "Intervention militaire et sources de legitimité", en Andréani, Pilles y Hassener, Pierre (eds.), *Justifier la Guerre?,* París, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, pp. 249-264, 2005.

BULL, Hedley: *Anarchy Society*, Londres, Macmillan, 1977.

— "Anarchy and Society.", en Butterfield, Herbert y Wight, Martin, *Diplomatic Investigations*, Londres, Allen&Unwin, pp. 35-51, 1966.

BURGERMAN, Susan: *Moral Victories: How Activists Provoke Multilateral Action*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

CAPORASO, James: "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", en

Ruggie, John (ed.), *Multilateralism Matters*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 51-90.

CARDOSO, Fernando Enrique: "Caminhos novos? Reflexão sobre os desafios da globalização", *Política Externa*, São Paulo, vol. 16, nº 2, pp. 9-24, septiembre-octubre-noviembre 2007.

CASSIRER, Ernst: *Rousseau, Kant and Goethe*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1963.

CERVO, Amado (ed.), *Araujo Castro*, Brasilia, UnB, 1992.

CHESTERMAN, Simon, *Secretary or General*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

CLARK, Ian: *Legitimacy and International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

— *Legitimacy and World Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

CLAUDE, Inis: *Swords into Plowshares*, 4ª ed., Nueva York, Random House, 1971.

— "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations", International Organization, 20: 3, pp. 367-379, 1966. En: Kratochwil, F. y Mansfield, E. D. (eds.), *International Organization and Global Governance*, 2ª ed., Nueva York, Pearson-Longman, 2006.

CODDING JR., George: "The International Telecommunication Union", en Taylor, Paul y Groom, A. J. (eds.), *International Institutions at Work*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988.

COICAUD, M. y HEISKANEN, Veijo (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokio, United Nations University Press, 2002.

CRISP, Jeff: "Humanitarian Action and Coordination", en Weiss, T. y Daws, S. (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 479-495, 2008.

CRUCÉ, Emeric: *Le Nouveau Cynée, ou discours d'État représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et liberté de commerce par tout le monde*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004 (1ª ed. 1624).

DAVIS, Harold; FINAN, John y PECK, Taylor: *Latin American Diplomatic History*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1977.

DE BOTTON, Alain: "What Camila Owes to Rousseau", *New Statesman*, vol. 127, 18 de julio de 1998.

DERATHÉ, Robert: "Introductions", *Jean-Jacques Rousseau, Oeuvres Complètes*, París, Gallimard, vol. 3, pp. 92-158, 1964.

— *Disarmament Forum*, Udinir, nº 2, Ginebra, 2007.

DORN, Walter: "Canadian Peacekeeping: Proud Tradition, Strong Future?", *Canadian Foreign Policy*, vol. 12, nº 2, otoño de 2005.

DOYLE, Michael: "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, nº 1, 2, 3 y 4, pp. 205-235, pp. 323-353, verano-otoño de 1983.

DUBABIN, John.: "The League of Nations Place in the International System", *History*, 78/254, octubre 1993.

EASLEY, Eric S.: *The Great War over Perpetual Place*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004.

FAGOT AVIEL, Joann: "NGOs and International Affairs.", en Muldoon, James; Fagot, Joann; Reitano, Richard y Sulivan, Earl, *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Cambridge, Westivew Press, 2005.

FARER, Tom J.: "Humanitarian Intervention before and after 9/11", en Holgrefe, J. L. y Keohane, Robert, *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 53-90, 2003.

FINNEMORE, Martha: *The Purpose of Intervention, Changing Beliefs in the use of Force*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

FINNEMORE, Martha y BARNETT, Michael: *Rules for the World*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

— "Political Approaches", en Weiss, T. y Daws, S., *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 41-57, 2007.

FLACSO: "Amenazas a la gobernabilidad en América Latina", informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil, 43ª Asamblea General de la OEA, Santiago, 2003.

FONSECA, Gelson: *A legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
— "Relendo um conceito de Jaguaribe: a permissibilidade no sistema internacional", en Venâncio Filho, Alberto; Klabin, Israel y Barreto, Vicente (orgs.), *Estudos em homenagem a Hélio Jaguaribe*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.
— "O Barão de Rio Branco e o Panamericanismo", en Cardim, C. H. y Almino, João, *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*, Brasilia, FUNAG, pp. 393-405, 2002.
— *Rousseau e as relações internacionais*, Brasilia, FUNAG, 2005.
— "Pensando o futuro", *Revista da USP*, nº 74, junio-julio-agosto 2007.
— "O argumento diplomático de Santiago Dantas", *Cadernos do CHDD*, año 6, 2º semestre 2007.
FONSECA, Gelson y BELLI, Benoni: "Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo", *Relaciones Internacionales*, nº 145, pp. 5-24, abril-junio 2004.
FOOT, Rosemary; HURREL, Andrew y GADDIS, Lewis: *Order and Justice International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
FRANK, Thomas: *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
FREDERKING, Brian: *The United States and the Security Council: Collective Security since the Cold War*, Londres, Routledge, 2007.
FUKUYAMA, Francis: *América en la encrucijada: democracia, poder y herencia neoconservadora*, Barcelona, Ediciones B, 2007.
FURET, François y OZOUF, Mona: "Rousseau", *Dictionaire critique de la Révolution Française*, París, Flammarion, 1992.
GIDDENS, Anthony: *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*, Río de Janeiro, Record, 2000.
— "El nuevo Gaddafi", *El País*, 25 marzo de 2007.
GILPIN, Robert: *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.
GIRARDET, Raoul: *Mitos y mitologías políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1999.
GLENNON, Michael: "Why the Security Council Failed", *Foreign Affairs*, 82 (3), pp. 16-35, mayo-junio 2003.
— "Droit, légitimité et intervention militaire", en Andréani, Gilles y Hassner, Pierre (eds.), *Justifi er la guerre*, París, Presses de la Fondation de Sciences Politiques, 2005.
GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert y SLAUGHTER, Anne-Marie: "Legalization and World Politics", *International Organization*, vol. 54, nº 53, pp. 385-394, verano de 2001.
GOSOVIC, B. y RUGGIE, John: "On the Creation of a New International Economic Order: issue linkage and the Seventh Special Session of the UN General Assembly", *International Organization*, vol. 30, nº 2, pp. 309-345, primavera de 1976.
GOULDING, Marrack: *Peacemonger*, Londres, John Murray, 2002. En Gowan, Peter, "A Calculus of Power", *New Left Review*, nº 16, pp. 47-67, julio-agosto 2002.
GROOM, A. J.: "The Question of Peace and Security", en Taylor, Paul y Groom, A. J., *International Institutions at Work*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988.
GUZZINI, Stefano: *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Faretold*, Londres, Routledge, 1998.
HABERMAS, Jurgen: *La paix pérpetuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, París, Cerf, 1996.
HANSENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker: *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
HENRIKSON, Alan K.: "The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations" en Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 122-168, 1995.
HERZ, Mônica y HOFFMANN, André: *Organizações internacionais*, Río de Janeiro, Elsevier, 2004.

HINSLEY, F. H.: *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963.

HIRSCHMAN, Albert: *Saída, voz e lealdade*, São Paulo, Perspectiva, 1973.

HOFFMANN, Stanley: "L'ordre international", en Grawits, Madeleine y Leca, Jean, *Traité de science politique*, vol. 1, París, Presses Universitaires de France, pp. 665-698, 1985.

HOLSTI, Kalevi J.: *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

HOWARD, Michael: "The Historical Development of UN's Role in International Security", en Roberts, Adam y Kingsbury, Benedict (eds.), *United Nations, Divided World*, 2ª ed., Oxford, Clarendon Press, pp. 60-79, 1993.

HURD, Ian: *After Anarchy, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

HURREL, Andrew: "Globalization and Inequality", *Millenium*, vol. 24, nº 3, pp. 447-470, 1995.

— "Legitimacy and the Use of Force: Can the Circle Be Squared", *Review of International Society*, nº 31, pp. 15-32, 2005.

— *On Global Order, Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

IKENBERRY, G. J.: "Multilateralism and US Grand Strategy", en Patrick, S. y Forman, S., *Multilateralism and US Foreign Policy*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 121-140, 2002.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP.: *The Responsibility to Protect, Research, Bibliography, Background*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

JACOBSON, Harold K.: "The United Nations and Colonialism: A Tentative Appraisal", *International Organization*, vol. 16, nº 1, 1962.

— *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*, Nueva York, Knopf, 1979.

JOLLY, Richard; EMMERIJ, Louis y GHAI, D.; Lapeyre, F.: *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

JUDT, Tony: "A Europa não deve perseguir os modelos da Índia e da China", *Folha de S. Paulo*, 25 marzo de 2007.

KAPLAN, Morton: "Variants of Six Models of the International System" en Rosenau, James (ed.), *International Politics and Foreign Policy*. Nueva York, Free Press, 1969, pp. 291-303.

KARNS, Margaret y MINGST, Karen. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

KAY, David: "The Politics of Descolonization: The New Nations and the United Nations Political Process", *International Organization*, vol. 21, nº 4, pp. 786-811, otoño de 1967.

KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn: *Activits beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

KENNEDY, Paul: *The Rise and Fall of Great Powers*, Nueva York, Random House, 1991.

— *The Parliament of Men*, Londres, Allen Lane, 2006.

KEOHANE, Robert: "Reciprocity in International Relations", *International Organization*, vol. 40, nº 1, pp. 1-27, invierno de 1986.

— "International Institutions: Two Approaches" en Kratochwil, Friedrich y Mansfield, Edward D. (eds.), *International Organization and Global Governance, a Reader*. 2ª ed. Nueva York, Pearson Longman, 2004.

KISSINGER, Henry: *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994.

KRASNER, Stephen: *Structural Conflict, the Third World Against Liberalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

— "Rethinking the Sovereign State Model", *Review of International Studies*, vol. 27, pp. 27-42, 2001.

KRATOCHWIL, Friedrich V.: *Rules, Norms and Decisions: on the Conditions of Practical and Legal Reasoning on International Relations and Domestics Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

LAFER, Celso: *O Convênio do Café de 1976*, São Paulo, Perspectiva, 1979.

LAITY, Paul: *The British Peace Movement 1870-1914*, Oxford, Clarendon Press, 2001.

LEBOR, Adam: *Complicity with Evill: the UN in the Age of Modern Genocide*, New Haven, Yale University Press, 2007.

LECERCLE, J. Louis: *Jean-Jacques Rousseau: Modernité d'un Classique*, París, Larousse,1973.

LIMA, Maria Regina Soares de: *Os direitos humanos na pós-modernidade*, São Paulo, Perspectiva, 2005.

LIPSCHUTZ, Ronnie D.: "On the Transformational Potential of Global Civil Society" en Berenkoetter, Felix y Williams, M. J., *Power in World Politics*, Londres, Routledge, pp. 51-90, 2007.

LUARD, Evan: *A History of the United Nations*, vol. 2, *The Age of Decolonization, 1955-1965*, Londres, Palgrave, 1989.

— *Basic Texts in International Relations*, Londres, Macmillan, 1992.

LUCK, Edward: *Mixed Messages, American Politics and International Organization, 1919-1999*, Washington D.C., Brookings (A Century Foundation Book),1999.

— *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

MACFARLANE, S. N. y KHONG, F. Y.: *Human Security and the UN: a Critical History*, Bloomington, Indiana, 2006.

MALONE, David: *Decision-Making in the Security Council, the Case of Haiti*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

— *The UN Security Council*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

— *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980-2005*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

MANDROU, Robert: *L'Europe Absolutiste*, París, Fayard, 1977.

MANI, Roma: "The Peaceful Settlement of Disputes and Conflict Prevention", en *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 300-321, 2007.

MATTERN, Janice Bially: "Why 'soft power' isn't so soft: Representational Force and Attraction in World Politics", en Berenskoetter, Felix y Williams, M. (eds.), *Power in world Politics*, Londres, Routledge, pp. 98-120, 2007.

MEINECKE, F.: *Machiavellism, the Doctrine of the Raison d'Etat and its Place in Modern History*, Boulder, Westview Encore Reprint, 1984.

MEREDITH, Martin: *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, Londres, Free Press, 2005.

MEARSHEIMER, John:"Back to the Future", *International Security*, vol. 15, nº 1, pp. 5-56, 1990.

MONTEN, Jonathan: "Primacy or Grand Strategy", *Global Governance*, vol. 13, nº 1, pp. 119-138, enero-marzo 2007.

MOYNHIAN, Daniel P.: *A Dangerous Place*, Nueva York,Little Brown, 1978.

NORTHEDGE, F. S.: *The League of Nations, its Life and Times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1988.

NYE, Joseph: "La política exterior de EE UU después de Irak", *El País*, 21 marzo de 2007.

ORTEGA, Andrés: "Los retos de Europa en 2057", *El País*, 24 marzo de 2007.

PARIS, R.: *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

PATRICK, Stewart: "Multilateralism and its Discontents: the Causes and Consequences of US Ambivalence" en Patrick, Stewart y Forman, Shepard (eds.), *Multilateralism & US Foreign Policy*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 1-47, 2004.

PATRIOTA, Antonio: *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*, Brasilia, FUNAG, 1998.

PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier: *A Pilgrimage for Peace*, Nueva York, Macmillan, 1998.

PETERSEN, M. J.: "Using the General Assembly", en Boulder, J. y Weiss, T. (eds.), *Terrorism and the UN: before and after September 11*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 172-197, 2004.

— *The UN General Assembly*, Londres, Routledge, 2006.

POWER, Samantha: "A Problem from Hell", *America in the Age of Genocide*, Londres, Harper Perennial, 2007 (1ª ed. 2003).

— *Chasing the Flame, Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*, Nueva York, Allen Lane, pp. 234, 2007.

— "The Envoy", *New Yorker*, 7 enero de 2008.

RAJA, Mohan C.: "Peacefully Rising to Great Power Status", *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 5, septiembre-octubre 2005.

— "India's Global Strategy", *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 4, julio-agosto 2006.

RAMEL, Frédéric y JOUBERT, Jean-Paul: *Rousseau et les Relations Internationales*, París, Harmattan, 2000.

RIGHTER, Rosemary: *Utopia Lost: the United Nations and the World Order*, Nueva York, Twentieth Century, 2005.

ROBERTS, Adam y KINSBURY, Robert: *United Nations, Divided World*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

ROSECRANCE, Richard: "Bipolarity, Multipolarity and the Future" en Rosenau, J., *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, pp. 325-335, 1969.

ROTH, Brad: *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

ROUSSEAU, J. J.: "Du contract social", en *Oeuvres complètes*, vol. 3, París, Gallimard, 1964.

RUGGIE, John G.: "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en *Multilateralism Matters*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

RYAN, Stephen: *The United Nations and International Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000.

SAINT-PIERRE, Abbé de, *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, Brasilia, UnB-IPRI-Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

SAROOSHI, Danesh: *The United Nations and the Development of International Security: the Delegation by the UM Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

SAUERBRONN, Cristiane: "A responsabilidade de proteger" en Brigagão, Clóvis y Mello, Valerie C. (orgs.), *A diplomacia cidadã*, Río de Janeiro, Gramma, 2006.

SCHLESINGER, S.: *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Boulder, Westview, 2003.

SHEEHAN, Michael: *The Balance of Power*, Nueva York, Routledge, 1996.

STAROBINSKI, Jean: *Jean Jacques Rousseau*, París, Gallimard, 1971.

STELLING-MICHAUD, Sven: "Introductions", Rousseau, J. J., *Oeuvres complètes*. vol. 3, París, Gallimard, pp. 120-158, 1964.

STIGLITZ, J.: *El malestar en la globalización.* Buenos Aires, Taurus, 2002.

STROMSETH, Jane: "Rethinking Humanitarian Intervention: the Case for Incremental Change", en Holzgrefe, J. L. y Keohane, R., *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 232-272, 2003.

TOYE, John y TOYE, Richard: *The UN and Global Political Economy*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

TUCKER, Robert y HENDRICKSON, David: "The sources of American Legitimacy", *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 6, pp. 18-32, noviembre-diciembre 2004.

URQHART, Brian: *Ralph Bunche, na American Odyssey*, Nueva York, Norton, 1993.

VASCONCELLOS, Álvaro: "Una Europa Mundo", *El País*, 25 marzo de 2007.

WAGNER, Wolfang: "The Democratic Legitimacy of the European Security and Defense Policy", *EU-ISS, Occasional Paper*, nº 57, abril 2005.

WALLENSTEEN, Peter y JOHANSON, Patrick.: "Security Council Decisions in Perspective" en Malone, David, *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel: *Geopolítica y geocultura*, Barcelona, Kairós, pp. 175-189, 2007.

WALTZ, Kenneth: *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 2001 (1ª ed. 1954).

WEISS, Thomas; FORSYTHE, David; COATE, Roger y KATE-PEASE, Kelly: *The United*

Nations and Changing World Politics. 5ª ed., Boulder, Westview, 2007.

WENDT, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

— "Anarchy is What States Make of it", en Kratochwil, Friedrich y Mansfield, Edwards (eds.), *International Organization and Global Governance*, 2ª ed., Nueva York, Pearson Longman, pp. 20-35, 2006.

WHEELER, Nicholas: *Saving Stranges, Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

WHITEFIELD, Teresa: "Groups of Friends", en Malone, David (ed.), *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

WIGHT, Martin: "Why there is no International Theory", en Butterfield, H. y Wight, H. (eds.), *Diplomatic Investigations*, Londres, George Allen & Unwin, pp. 17-34, 1996.

YOUNG, Oran: "The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables", en Rosenau, J. y Czempiel, E. O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 160-194, 1992.

ZACHER, Marc W.: "Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: the Development of Regimes of Nonterrestrial Spaces", en Ruggie, J., *Multilateralism Matters*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 341-399, 1993.

ZAKARIA, Fareed: *The Post-American World*, Nueva York, W. W. Norton, p. 247, 2008.

ZAMOYSKI, Adam: *Rites of Peace, the Fall of Napoleon and the Congress of Vienna*, Londres, Harper Press, 2007.

REFERENCIAS EN INTERNET

Los textos de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, así como los documentos citados, como la "Agenda por la Paz", *In Larger Freedom*, elaborados por los secretarios generales y el informe de "personas inminentes" sobre la sociedad civil (*We, the Peoples, Civil Society, the United Nations and Global Governance*) están disponibles en la página web de las Naciones Unidas: www.un.org

Sobre el concepto de seguridad humana: www.humansecurityreport.info/HSR2005

Sobre gastos militares: www.sipriyearbook2006.sipri.org